Canadian Centre for Management Development | Centre canadien de gestion

CCMD CCG

FRENCH TO FOLLOW?

Revitalizing Official Languages in the Workplace

CCMD Action-Research Roundtable on **Official Languages in the Workplace**

CHAIRED BY
MICHAEL WERNICK

BY
PATRICK BOISVERT
AND
MATTHIEU LEBLANC

Canada

104-00287/

FRENCH TO FOLLOW?

Revitalizing Official Languages in the Workplace

CCMD Action-Research Roundtable on **Official Languages in the Workplace**

CHAIRED BY
MICHAEL WERNICK

BY
PATRICK BOISVERT
AND
MATTHIEU LEBLANC

For more information or copies, please contact the
Research and University Relations Group of the
Canadian Centre for Management Development

Telephone: (613) 947-3682
Facsimile: (613) 992-1736
E-mail: publications@ccmd-ccg.gc.ca

The opinions expressed in this publication are those of the authors and do not necessarily reflect the views of the Canadian Centre for Management Development

© Canadian Centre for Management Development 2003

National Library of Canada cataloguing in publication data

CCMD Action-Research Roundtable on Official Languages in the
Workplace (Canada)
French to follow?: revitalizing official languages in the workplace /
CCMD Action-Research Roundtable on Official Languages in the Workplace;
chaired by Michael Wernick; report prepared by Patrick Boisvert and Matthieu Leblanc.

Text in English and French on inverted pages.
Available also on the Internet.
ISBN 0-662-67332-8
Cat. no. SC94-99/2003

1. Language policy--Canada. 2. Canada--Officials and employees--Language.
3. Bilingualism--Canada. I. Boisvert, Patrick II. LeBlanc, Matthieu, 1969-
III. Canadian Centre for Management Development. IV. Title. V. Title: Français à suivre? : redonner un dynamisme aux langues officielles en milieu de travail.

JL111.L36C32 2003 353.7 C2003-902436-9E

A WORD FROM CCMD

Action-Research

CCMD's action-research process brings together practitioners and experts from both inside and outside government to develop practical advice for dealing with pressing management challenges. The research process revolves around the deliberations of a diverse Roundtable - an ideal forum for rapidly pooling and scrutinizing knowledge, insights and experiences. The research is conducted over a one-year period.

The management challenges are selected by managers and senior executives according to their urgency and importance to the Public Service as a whole. The objective is to provide leading-edge, focused and practical products that public managers genuinely value and actively use in their work.

The Roundtable is supported by a secretariat composed of scholars and Public Service researchers.

Public managers rely on many types of research to stay on top of our constantly changing government workplace. Basic research lays down a solid foundation of understanding by describing and explaining the world in which public managers live. Applied research adds a practical edge by drawing out the decision-making implications of research findings. Action-research takes this practicality a step further. It provides timely and concrete advice to pressing challenges; advice that speaks to managers' lived experience. It does this by involving managers at every stage of the research process. In short, it aims to take inquiry out of the research shop and move it onto the workplace floor - a key feature of a public service organization that learns.

This guide comes from CCMD's third wave of Action-Research Roundtables. This year, our discussions with managers brought to light three research areas:

- Crisis Management
- e-Learning
- Official Languages in the Workplace

These topics relate directly to the day-to-day challenges managers face and are of strategic importance to the Public Service as a whole. With regards to the official languages, they are a renewed commitment of the government expressed in the Speech from the Throne on September 30, 2002 and one of the deputy ministers' strategic priorities for 2003-2004.

This report is the outcome of the work done by the Action-Research Roundtable on Official Languages in the Workplace. Overall, the report complements well the Action Plan on Official Languages that was unveiled in March 2003. It proposes possible ways of improving the linguistic capacity of employees of the Public Service of Canada and suggests an approach for managers that is designed to institute a culture that fosters the use of both official languages in the workplace.

I believe that you will agree that this document will prove to be extremely useful in our ongoing efforts to make the Public Service of Canada a workplace which encourages the development of both linguistic communities in ways that are consistent with the vision and values of the Canadian society as set out in the *Official Languages Act*.

I would like to thank the Roundtable's Chair, Michael Wernick, Associate Deputy Minister, Canadian Heritage, for his commitment and leadership. I also applaud the invaluable contribution of the Roundtable members who volunteered their time and expertise because they firmly believe in the importance of official languages in the Public Service.

Jocelyne Bourgon
President
Canadian Centre for
Management Development

A WORD FROM THE CHAIR

It is difficult to imagine a set of issues that go more directly to the core of what it means to be the Public Service of Canada than those surrounding language. These issues have in the past stirred passions and created division, both outside and inside this complex institution. Therefore, it was with some trepidation that I accepted the invitation to assume the chair of this Roundtable.

Of course, the challenge was impossible to resist. I feel I must attempt to convey as best I can the spirit and underlying approach of the Roundtable. All of us came to the exercise with a depth and breadth of personal experience. Some had wrestled formally and directly with issues of language. Others had simply progressed through the ranks and encountered these issues first hand in a series of work environments. What the group shared, in my view, was a clear sense that we wanted to tackle the issues in a very direct and forthright manner, not shying away from uncomfortable truths or controversial findings. However, this determination was constantly tempered by a desire to open up the issues in a way that would be accessible and useful. The Roundtable wished to produce something that would go well beyond exhortations and rhetoric to offer pragmatic guidance to its colleagues in senior and middle management. I leave it to the readers to decide how well we succeeded.

Readers should not assume that every member of the group was equally in favour of every recommendation. We had a lively exchange from a range of perspectives. However, we do agree that these ideas should be put forward for very serious debate and consideration and that there is an urgent need for more concerted attention to the issues surrounding language of work. The Public Service of Canada must reflect the values and the diversity of the Canada we strive to serve.

The Roundtable is pleased with the recent announcement of the Government of Canada regarding increased funding for the official languages. As readers will notice, the recommendations of the Roundtable go in the same direction as the measures and investments proposed in the Action Plan on Official Languages unveiled in March 2003.

Finally, let me thank the members of the Roundtable, who were unfailingly generous with their time and their knowledge, and the group of official language champions who shared their experiences and insights. In particular let me thank Patrick Boisvert and the team at CCMD who supported our work with skill and grace under pressure.

Michael Wernick

Michael Wernick
Chair
CCMD Roundtable on Official Languages
in the Workplace

ACKNOWLEDGEMENTS

Chair:	Michael Wernick	Department of Canadian Heritage
Members:	Denise Boudrias	Public Service Commission
	Denis Desautels	University of Ottawa
	Mario Dion	Department of Justice
	Ivan P. Fellegi	Statistics Canada
	Marc Lafrenière	Privy Council Office
	Aldéa Landry	Landal Inc.
	Claude Laverdure	Privy Council Office
	Kathryn E. McCallion	Department of Foreign Affairs and International Trade
	Diana Monnet	Treasury Board Secretariat of Canada
	Michael G. Nurse	Public Works and Government Services Canada
	Georges Tsaï	Canadian Centre for Management Development
	Hau Sing Tse	Canadian International Development Agency
	Diane Vincent	Agriculture and Agri-Food Canada
	Maxwell Yalden	Member of the United Nations Committee on Human Rights
	Gilbert Langelier	Office of the Commissioner of Official Languages
	Anne Scotton	Privy Council Office
Secretariat:	Patrick Boisvert	Canadian Centre for Management Development
	François Hénault	Human Resources Development Canada
	Josée Godin	Université de Moncton
	Matthieu LeBlanc	Université de Moncton
	Anna-Maria Raposo	Canadian Centre for Management Development
	Joanne Nash	Canadian Centre for Management Development
	Michèle Renaud	Canadian Centre for Management Development
	Marie Biron	Agriculture and Agri-Food Canada

The members of the Roundtable wish to thank the many individuals who contributed to the production of this report. The Roundtable also wishes to acknowledge the outstanding contribution of the secretariat and the collaborators who have overseen the revision and publication of the report. Their collaboration was essential to the success of the Roundtable's deliberations.

TABLE OF CONTENTS

INTRODUCTION 1

PROGRESS WITH RESPECT TO THE OFFICIAL LANGUAGES 3

1

- **Basic premise: a Public Service that serves Canadians** 3
- **Legislation: meeting the challenge** 4
- **Sharing responsibility for bilingualism in the workplace** 6
- **Bilingualism in the workplace: fact or fiction?** 6

THE CURRENT AND EMERGING CONTEXT 9

2

- **Analytical model focusing on capacity and use** 9
- **Impact of the new information technologies and horizontal management** 10
- **Language capacity of Public Service employees** 11
  - Participation rate 11
  - Attainment of the linguistic profile and the bilingualism bonus 12
  - Staffing of bilingual positions 14
  - Availability of bilingual staff: recruitment, career development and personnel retention 15
  - A Public Service that invests in its development: training and language evaluation 17
- **Use of the official languages in the workplace** 19
  - Linguistic imbalance and employee satisfaction 19
  - Employee attitudes toward the language of work 22

CREATING A DYNAMIC FOR BILINGUALISM IN THE WORKPLACE 23

3

- **Relying on the organizational culture** 23
- **The importance of leadership displayed by deputy heads** 23
- **Official Languages Champions as agents of change** 24
- **An intervention strategy aimed at promoting the language of work** 24
  - Evaluation of the language of work 24
  - Guidelines for a strategy 24
- **Support for innovation with respect to the official languages** 26

CONCLUSION AND RECOMMENDATIONS 27

BIBLIOGRAPHY 31

APPENDIX 1: GOOD PRACTICES ON THE LANGUAGE OF WORK 33

APPENDIX 2: ADDITIONAL RESOURCES ON THE LANGUAGE OF WORK 43

INTRODUCTION

The Public Service of Canada is not merely the sum of its functions. It is, in itself, an important national institution that must strive to reflect the basic traits of the country that it serves and to adopt Canada's values.

At the beginning of the new millennium, the Public Service is undergoing a complex, varied modernization and reform program. It is essential that it exemplify Canada's linguistic duality not only from the standpoint of service delivery but also as regards the composition of its human resources and the work environment that it creates. The language of work has posed an ongoing challenge to the federal Public Service for over 30 years, one that successive governments have sought to address. This challenge parallels that of achieving inclusion and diversity in the Public Service. Diversity and the official languages are two of the country's core values that coexist and are mutually beneficial.

In the Speech from the Throne of January 30, 2001 and of September 30, 2002, the federal government reiterated its commitment "to enhance the use of our two official languages in the federal Public Service, both in the workplace and when communicating with Canadians." As a result of this commitment, the Government of Canada unveiled its *Action Plan on Official Languages* in March 2003. The Action Plan contains investments and measures that will significantly support efforts to build an exemplary Public Service with respect to the language of service and the language of work. The Privy Council Office also maintains the official languages as one of the strategic priorities of the Public Service of Canada in 2003-2004. For a second consecutive year, deputy ministers will be required to maintain their commitment, as official languages remain one objective of their performance evaluation.

The Roundtable's deliberations have made it possible to define in each Public Service organization a dynamic that engenders interaction between two separate factors, i.e. capacity and use.

One factor found in any organization is its **capacity** to function in both official languages. This capacity depends on the language skills of its staff, which, in turn, are determined by recruitment, promotion and personnel retention practices, the resources allocated to enhancing staff language skills, and translation, interpretation, meeting facilitation, software and information technologies infrastructure.

The other factor is the **use** that the organization makes of the official languages, which is not necessarily tied to capacity, deemed to be more a measure of potential use than actual practice. Use depends on an array of organizational standards such as official codes and the example set by management, the emotional and psychological atmosphere prevailing in the workplace, the effect of precedents and previous practices that shape the organizational culture and values, and the nature of the work that the organization performs.

Interaction between capacity and use is complex. At best, a virtuous cycle of mutual reinforcement can be sought. "Good practices" attract employees with sound language skills and encourage them to remain, and maintain respect for and exchanges between the linguistic communities in the organization. Moreover, such practices help employees to keep up to date and maintain their language skills longer, thus reducing the need

for training and skills upgrading. However, mediocre practices undermine capacity and engender a marked drop in use. Unilingual workplaces will have trouble attracting and retaining employees who deem it important to be able to use the other official language in the workplace and will be less attractive to employees wishing to improve their English and French. To undermine capacity ultimately weakens the language of service.

This report first examines the official languages in the past and focuses on progress achieved in this respect, then looks at the current and emerging situation through an analysis of capacity and use with regard to the official languages in the workplace. It broaches the sweeping cultural challenge surrounding the language of work and the need to undertake a change of culture centred on basic values such as respect and inclusion if we are to revitalize the official languages in the workplace.

PROGRESS WITH RESPECT TO THE OFFICIAL LANGUAGES

Part 1

Basic premise: a Public Service that serves Canadians

The Canadian social fabric

During the watershed years of the 1960s, the country was ripe for serious reflection. In 1963, the federal government created the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism (the Laurendeau-Dunton Commission), which spent seven years taking an X-ray of Canadian society. Its first finding was that the country was in the "central crisis of its history" and that, to resolve this, it would have to grant everyone the right to an education in his or her own official language and make the federal Public Service bilingual. Consequently, the *Official Languages Act* was passed in 1969. One of the key objectives of the revised Act of 1988 was the harmonious cohabitation of the country's English- and French-speaking communities. The Act clearly stipulates that the government is committed to affording the agents of the institutions of Parliament and the government the equal opportunity to use the official language of their choice in the implementation of the institutions' objectives.

Even today, the federal government, through its official languages policy, continues to display its determination to emphasize Canada's linguistic duality as a core value and a source of vitality and unity. This is the message that the agencies responsible for promoting bilingualism and linguistic duality in the country convey, i.e. the Treasury Board, the Office of the Commissioner of Official Languages, and the Department of Canadian Heritage. Moreover, the Speech from the Throne of January 30, 2001 and of September 30, 2002 and the unveiling in March 2003 of the *Action Plan on Official Languages* reflect the government's renewed commitment to maintain linguistic duality from the standpoint of education, community development and an exemplary Public Service

Public and community services

Since the adoption of the *Official Languages Act* in 1969, the Canadian government has committed itself to granting English and French the same status by guaranteeing that Canadians and the official language communities enjoy certain basic language rights. The *Canadian Charter of Rights and Freedoms* adopted in 1982 and the *Official Languages Act* of 1988, which gives effect to the

guarantees in the Charter, reconfirm this equal status. The Charter also stipulates the means by which public services are to be delivered in either official language.

All in all, the government wants all Canadians to "feel at home" when they deal with the federal administration, i.e. to feel free to use English or French in their dealings with the State in keeping with the objective of fairness and equality. Bilingualism in the federal government is not only a legal obligation but is, above all, a question of knowing how to communicate with Canadians.

As an employer, the federal government reflects Canadian society

The federal government has also undertaken to fulfil its legal obligations through the principle of equitable participation by offering equal opportunities to members of both language groups with respect to hiring and advancement in the Public Service. The fulfilment of this commitment means that staffing in federal institutions reflects the presence in Canada of the two official language communities. Indeed, the proportion of French-speaking Canadians in the Public Service exceeds the proportion of French-speakers in the general population. The current participation rate of French-speaking Canadians in the Public Service is 31%, although they account for 23% of the population of Canada.

As we will see in the next section, the *Official Languages Act* of 1988 has also clarified the legal basis for the language of work. The clarifications stemming from the 1988 Act focus, in particular, on the designation of "bilingual" regions, employee rights, and the obligation for federal institutions to create workplaces in which employees may use the language of their choice.

Legislation: meeting the challenge

Carrying out the Act to the letter

Carrying out the Act to the letter means respecting its outward sense or significance. In a narrow sense, since 1969, considerable progress has, broadly speaking, been achieved. The legislative measures that have enabled individual Canadians and public servants to take advantage of their language rights and government support are the *Official Languages Act* (1969), the *Parliamentary Resolution on Official Languages in the Public Service* of 1973, the Canadian Charter of Rights and Freedoms (1982) and the amended *Official Languages Act* (1988). Today, the Act governs all facets of parliamentary debate and deliberations, legislation, the administration of justice, communications with the public and service delivery, the language of work, participation by French-speaking and English-speaking Canadians, and the promotion of French and English. It also stipulates the responsibilities and obligations of the Treasury Board with regard to the official languages, the role of the Commissioner of Official Languages, and legal recourse.

The Act deals explicitly with the language of work and Part V is devoted entirely to it. In particular, the Act stipulates the conditions under which federal government employees may use English or French in the workplace in designated bilingual regions. The choice of the language of work in designated regions enables employees to feel at home in the workplace.

The Act sets out the obligation for federal government departments, agencies and Crown corporations to offer their employees a work environment in which they may use the official language of their choice. Moreover, the employer is obliged to offer a number of services and tools in both official languages, i.e. staff supervision, work instruments, computer systems, central and personal services, and meetings.

There are rules that govern communications between the regions and the Act stipulates the roles played by senior executives, managers and supervisors with respect to the creation and promotion of a working climate conducive to the use of either official language.

When all is said and done, we can conclude that the 1969 Act was a decisive factor in defining action and that the amendments to the 1988 Act contributed significantly to clarifying rights and obligations concerning the language of work. The 1988 Act demands an approach that must go beyond legal correctness. The application of the Act focuses, above all, on culture and behaviour. It demands compliance that is rooted in values in order to be fully effective.

The spirit of the Act

The "spirit" of the Act is its general intent or real meaning. It must be acknowledged that we have come a long way since the Act was adopted in 1969. Many Canadians now regard linguistic duality as one of the country's core values. Statistically, the number of bilingual Canadians has doubled since 1970. Moreover, according to the Department of Canadian Heritage, all opinion polls clearly confirm support for the official languages, especially among young Canadians. In many instances, attitudes have changed and growing numbers of Canadians have recognized the benefits and importance of bilingualism.

Be that as it may, the government has, over the years, encountered numerous obstacles in the administration of the Act and the project is far from complete. For example, the Commissioner of Official Languages claims that, since 1970, change has been too slow and often too superficial. She maintains that the situation appears to stem from a lack of leadership by senior federal government managers, who seem to have neglected to adequately fulfil the requirements set down in the Act. In addition to these obstacles, mention should be made of the delegation of certain fields of jurisdiction to the provincial governments and to private-sector companies, combined with the budget constraints to which the federal government has been subjected to over the years. These obstacles have exacerbated the problem, which in turn has somewhat undermined the official languages over the past 15 years.

Progress with respect to the **language of work** has not been considerable when compared, for example, with the **language of service**. Indeed, everyone agrees that the language of work is the poor relation under the institutional bilingualism policy. While legislative measures have undeniably allowed a considerable number of public servants to work in their first official language, it must be acknowledged that systemic barriers persist that prevent individuals from using the official language of their choice in the Public Service.

Sharing responsibility for bilingualism in the workplace

The latest reports of the Commissioner of Official Languages and the Treasury Board of Canada, Secretariat focus on responsibility for bilingualism in the workplace. The Commissioner and the President of the Treasury Board recently decided to join forces in order to create an environment more conducive to the use of both official languages. They emphasize the leadership that senior management in the Public Service must display and the change of attitude, behaviour or culture that is necessary and without which it will be hard to obtain concrete, long-term results and almost impossible to attain the objective that the government has set for itself.

From an administrative standpoint, numerous government bodies and agencies share responsibility for the official languages, including the language of work. Mention should be made, in particular, of the Treasury Board of Canada, Secretariat, which oversees the elaboration and coordination of policies and programs pertaining to communications, public services, the language of work and equitable participation by English-speakers and French-speakers in the Public Service; the Commissioner of Official Languages, who ensures that federal government departments and agencies respect the letter and spirit of the Act and acts as a language ombudsman; and the Department of Canadian Heritage, which coordinates federal government initiatives to support the French-speaking and English-speaking minorities and promotes French and English in Canadian society. The Privy Council Office, the Public Service Commission and the Committee of Deputy Ministers of Official Languages also play an important role. In addition to these agencies that assume specific responsibility for the official languages, responsibility for bilingualism is incumbent on all federal government departments and agencies that are responsible for complying with provisions in the Act and achieving the government's objectives with regard to the official languages. Despite cooperation between the bodies responsible for implementing the *Official Languages Act*, bureaucratic red tape often mitigates the results.

Bilingualism in the workplace: fact or fiction?

An exemplary Public Service not only offers Canadians quality services in both official languages but also respects the language rights of its employees. While the Act makes provision for ideal conditions, public servants are fully aware that the situation in everyday life is different. The Commissioner of Official Languages and the Treasury Board of Canada, Secretariat are the first to recognize that the anticipated results are not always achieved.

A cursory examination of the official reports of the Commissioner of Official Languages and the Treasury Board of Canada, Secretariat reveals the numerous obstacles that are hampering the use of both official languages, especially French, in the Public Service. The obstacles most frequently cited over the years include:

- the absence of work tools in the employee's chosen official language, e.g. directives, manuals, internal memos, working papers, training guides, telephone messages, and so on;
- the absence of central and personal services in both official languages;
- the absence of computer tools such as software in both official languages;
- lack of knowledge among employees of rights and obligations with respect to the official languages;
- the linguistic profile of bilingual positions does not always reflect genuine needs related to the tasks to be performed in the second language;
- the occasionally random designation of bilingual positions;
- information sessions that take place in one language only;
- meetings that take place in one language only;
- the unilingualism of supervisors and senior managers;
- the impossibility of writing documents in the first official language;
- the difficulty for many civil servants who receive language training to put into practice their newly acquired skills (lack of confidence, lack of opportunity, and so on);
- lack of leadership displayed by senior management.

Mention should also be made of the comments noted during the Consultation by Official Languages Champions conducted in 2001. The key points are indicated below:

- draft documents circulate all too often in only one language, usually English, in regions where the language of work is French, the NCR and other bilingual regions;
- central agencies do not practice what they preach: meetings often begin with a word of welcome in French but substantive issues are discussed in English only;
- to ensure that they are understood, French-speaking employees work in English;
- once English-speakers complete their language training, they find it hard to maintain and consolidate their knowledge of French;
- language training does not focus sufficiently on public servants' language of work; to be effective, courses must be geared to the specialized language in the learner's workplace;
- senior managers in government departments do not set an example;
- problems have been noted with regard to language training: managers are systematically interrupted during the courses; numerous cancellations complicate the programing of courses, and so on;
- visible minority employees whose first language is neither English nor French often find it harder than English-speakers or French-speakers to learn either official language.

While this list is not exhaustive, it does enable us to define the nature and complexity of the problems that employees raise most frequently. A number of reports emphasize the obstacles' repercussions on Public Service employees. In some instances, French-speaking employees fear being regarded as obstinate if they persist in working in their language. Others hesitate to work in their language for fear of adversely affecting their performance appraisal and, consequently, their career advancement. For this reason, many French-speakers choose English as their language of work, which may over time lead to a loss of skill in the employee's first official language or even to assimilation in the workplace.

We must not overlook extra-linguistic factors that mean that the use of English as the language of work is solidly rooted in certain government departments and agencies. Given the economic prestige enjoyed by English and demographic imbalance between English-speakers and French-speakers, the French language does not, unfortunately, always enjoy its rightful place in the federal Public Service.

THE CURRENT AND EMERGING CONTEXT

Part 2

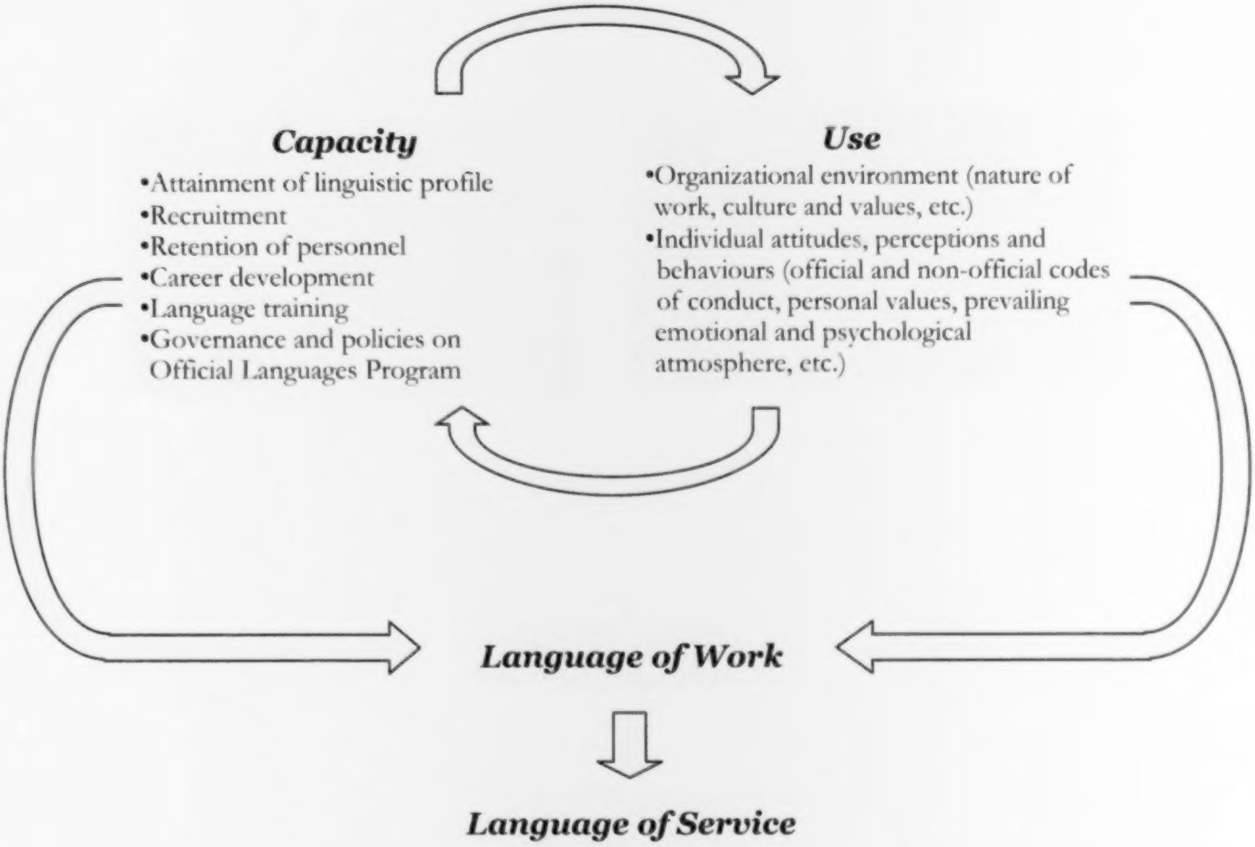
Analytical model focusing on capacity and use

In order to clarify the current and emerging context with respect to the language of work, the Roundtable is proposing a descriptive analysis centred primarily on empirical data. The analysis will examine capacity and use, two interacting factors that are present in each public service organization.

Capacity means the ability of an organization to function in both official languages. It is affected, in particular, by the equitable representation among staff of the two linguistic communities, the recruitment and retention of personnel, the attainment of the linguistic profile in respect of bilingual positions and staffing policy governing such positions, language training, and the governance of official languages programs.

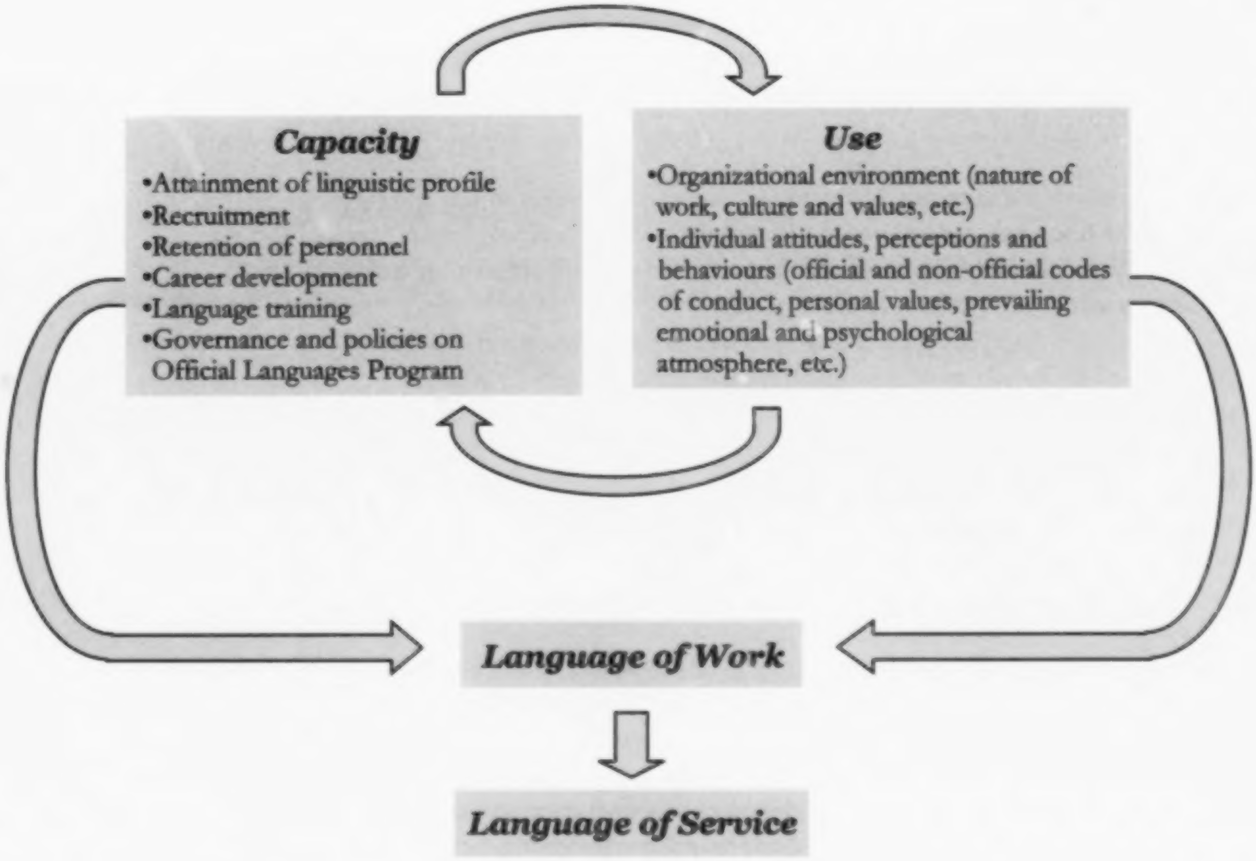
Use refers to the effective use in organizations of the official languages. This factor may or may not be closely linked to capacity, which is more a yardstick of potential use rather than actual practice. Use is affected by conditions in the organizational environment and individual attitudes, perceptions and behaviour, e.g. the nature of the work performed by the organization, organizational culture and values, the official and unofficial codes of conduct of managers and employees, the emotional and psychological atmosphere prevailing in the workplace, and so on.

Interaction between capacity and use is complex. Ideally, we should strive for a virtuous cycle of mutual reinforcement. Efforts to bolster and maintain linguistic capacity should normally engender enhanced use of the official languages in the workplace. However, failure to support capacity will undermine it and lead to a rapid drop in such use. The weakening of linguistic capacity and the absence of effective use of both official languages will undermine the language of service.



The impact of the new information technologies is apparent in all spheres of government operations. The modernization of service delivery has led to a broader government presence on the Internet through the Canada Site and the Government On-Line initiative. Access to the Internet is growing and interactivity with the public in both official languages will grow even more. Broadly speaking, existing means of communication in the Public Service, such as e-mail and videoconferencing, are constantly generating greater opportunities for interaction between employees in both official languages.

The increasing complexity of the challenges facing the Public Service, including that posed by the information technologies, is affecting its management method, which is tending to become increasingly horizontal. Horizontal management implies closer collaboration among government departments and between national



Impact of the new information technologies and horizontal management

The impact of the new information technologies is apparent in all spheres of government operations. The modernization of service delivery has led to a broader government presence on the Internet through the Canada Site and the Government On-Line initiative. Access to the Internet is growing and interactivity with the public in both official languages will grow even more. Broadly speaking, existing means of communication in the Public Service, such as e-mail and videoconferencing, are constantly generating greater opportunities for interaction between employees in both official languages.

The increasing complexity of the challenges facing the Public Service, including that posed by the information technologies, is affecting its management method, which is tending to become increasingly horizontal. Horizontal management implies closer collaboration among government departments and between national

headquarters and regional offices. Consequently, contact between unilingual and bilingual regions may also become more frequent.

The information technologies and horizontal management are unquestionably generating new demands with respect to service delivery in both official languages and the establishment of bilingual workplaces. Under the circumstances, it is all the more urgent to implement measures and provide resources that make it possible to reinforce the linguistic capacity of public servants and adapt the workplace in such a way that it ensures genuine respect for both official language communities.

Language capacity of Public Service employees

Participation rate

The principle of equitable participation found in the *Official Languages Act* is an important linchpin for ensuring that members of both language communities enjoy equal opportunities with regard to hiring and promotion in federal institutions. This principle makes it possible to ensure that the proportion of English-speakers and French-speakers in federal government institutions reflects the composition of the general population. Respect for this principle is a prerequisite to the use in the workplace of both official languages.

It is apparent that the efforts of federal institutions overall in recent years have borne fruit. The participation rate of French-speakers in the Public Service is 31%, although they account for 22.9%[1] of the general population. The proportion of French-speakers varies from one Public Service job category to the next. In the key job categories, the participation rate of French-speakers stands at 28% in the management category, 25% in the scientific and professional category, 24% in the technical category, 36% in the administrative and foreign affairs category, 33% in the administrative support category, and 25% in the operations category.[2] There is a more pronounced overrepresentation of French-speakers in job categories, e.g. administrative support, that provide other public servants with services compared with categories related to institutional mandates.

The Roundtable is of the opinion that we must be extremely vigilant with regard to the maintenance of the representation of French-speakers, especially in terms of jobs related to institutional mandates, i.e. the management, scientific and professional and technical categories. We must also rectify the overrepresentation of French-speakers in the administrative and foreign affairs and administrative support categories in order to reflect the proportion of French-speakers in the general population. To foster a work environment that genuinely reflects linguistic duality, it is essential that French-speakers be represented equitably in all spheres of the operations of government departments and agencies.

1 Statistics Canada, 2001 Census.
2 Treasury Board of Canada Secretariat, Official Languages Annual Report, 2001-2002.

Despite this progress, the under-representation of English-speakers in the Québec region persists (they account for 7.5% of federal public servants in Québec but 13% of the general population.)[3] A recruitment strategy focusing particularly on English-speaking Quebecers is necessary to remedy the situation. The federal government's commitment in this respect must produce concrete results if we are to truly attain the principle of equitable participation by both official language communities.

- It is necessary to pursue efforts to maintain equitable participation by French-speakers, especially in job categories related to the institutional mandates of government organizations, and to remedy the overrepresentation of French-speakers in job categories in which they provide other public servants with administrative services.
- It is necessary to implement a recruitment strategy to remedy the under-representation of English-speakers in the federal Public Service in Québec.

Attainment of the linguistic profile and the bilingualism bonus

Attainment of the linguistic profile

One indicator of the successful development of bilingual federal government employees is the degree of attainment of the language requirements governing various positions.

In 2002, designated bilingual positions accounted for 37% of all Public Service positions and 28% of the positions required the highest level of skill in the second language and 67%, the intermediate level.[4] Approximately 84% of employees occupying bilingual positions satisfied the language requirements. It should be noted that French-speakers occupy a high proportion (78%) of designated bilingual positions.[5] However, a problem persists in that a number of employees in bilingual positions do not satisfy the relevant language requirements.

Some 78% of EX management positions are designated bilingual and 98% of the positions require proficiency to the C-B-C level. As of March 31, 2002, only 72% of the managers had satisfied the language requirements.[6] The government committed itself to setting March 31, 2003 as the cut-off date by which all managers must satisfy the language requirements pertaining to their positions. The Roundtable supports this commitment. This is an opportunity for the government to set an example by sending a clear message that the official languages must be a priority among employees wishing to climb the rungs of the hierarchical ladder.

3 *Ibid.*
4 Treasury Board of Canada Secretariat, Official Languages Annual Report, 2001-2002.
5 *Ibid.*
6 *Ibid.*

A recent survey[7] among upcoming managers reveals certain problems encountered in the attainment of the linguistic profile of managers in the EX, EX minus 1 and 2 categories. It is noteworthy that only 34% of respondents are proficient to the C-B-C level. Given the role that middle managers and supervisors must play in day-to-day operations in the workplace, this finding suggests that the language skills of the individuals concerned are wanting. It would be advisable to enhance the language skills at the C-B-C level of all middle managers and supervisors in the bilingual regions where the duties performed warrant doing so and to invest additional resources in language training. This opportunity cost should enhance the quality of relations between supervisors and employees and, as we will see later, prepare the upcoming generation of bilingual executives.

Similarly, it is important to review the definition of language requirements pertaining to middle management and supervisory positions in unilingual regions because of the proliferation of horizontal initiatives involving the bilingual regions (national headquarters) and unilingual regions. Raising the linguistic profile in the latter regions should foster more extensive bilingual collaboration, for example when interregional task forces or projects are set up.

Bilingualism bonus

The bilingualism bonus was introduced in 1977 to recognize the skills and efforts of employees in designated bilingual positions. The $800 bonus is paid to employees who pass language proficiency tests regardless of the actual use of the other language in the workplace. The amount awarded and the administration of the bonus no longer make it possible to attain the initial objective. It must be acknowledged that for some employees the bilingualism bonus symbolizes the importance of bilingualism while for others it is an irritant. While opinion is divided on the matter, it is desirable to reassess the effectiveness of the bonus in conjunction with a review of the Official Languages Program and the modernization of human resources. The question of the bilingual bonus clearly cannot be settled unilaterally since it must be subject to negotiations between the government and the unions. One possible solution that warrants examination,

[7] Public Service Commission of Canada, *Executive Succession Reconsidered: Planning for Public Service Renewal*, 2002.

- The government must maintain its commitment to ensure that all managers at the EX level satisfy the language requirements.
- The government must invest more extensively in language training for middle managers working in the bilingual regions and make them proficient to the C-B-C level when their duties warrant doing so.
- The government must review the definition of language requirements pertaining to middle managers and supervisors in unilingual regions in order to foster the establishment of bilingual staff relations in conjunction with horizontal initiatives involving unilingual and bilingual regions.
- The government and the unions should reassess the effectiveness of the bilingualism bonus in conjunction with a review of the Official Languages Program and the modernization of human resources and consider the possibility of reinvesting funds allocated to the bonus in employee training and skills upgrading.

especially by the unions, is to reallocate the funds earmarked for the bonus to employee language training and skills upgrading through the establishment of dedicated learning accounts.

Staffing of bilingual positions

According to the annual report of the Public Service Commission, bilingual imperative staffing[8] accounted for 36% of all external and internal Public Service appointments while bilingual non-imperative staffing accounted for 7%.[9] As of March 31, 2001, 97% of the individuals hired to fill bilingual positions satisfied the relevant linguistic profile.[10] While the Public Service can rely on a critical mass of bilingual candidates to fill positions, we may well wonder about the relevance of continuing to staff on a bilingual non-imperative basis.

Non-imperative staffing action also has unwanted consequences. Employees who occupy bilingual non-imperative positions are not encouraged sufficiently to meet the language requirements. This has for consequence to weaken the linguistic capacity of employees in bilingual non-imperative positions and means that the linguistic profile of bilingual positions does not always reflect genuine needs stemming from the duties to be performed in the second language. Employees who do not satisfy the language requirements of their positions or who do not use or maintain the language skills acquired at government expense suffer no significant repercussions. Non-imperative staffing action should be discouraged or carried out more strictly since it does not encourage the employees concerned to achieve the requisite language compentencies. Language training and the attainment of the linguistic profile should be achieved upstream rather than downstream as is the case for bilingual imperative staffing. These measures would help enhancing the value of language skills without making them a strict requirement tied to the position. The staffing policy governing bilingual positions could be clarified to specify the procedure for ascribing language requirements to the positions to be filled.

- It is necessary to review the policy governing the staffing of bilingual positions in order to clarify the attribution of language requirements to the positions to be filled. Bilingual imperative staffing should become the norm and exemptions to the attainment of the linguistic profiles of employees in designated bilingual positions should require the approval of deputy heads.
- It is necessary to pay particular attention to the needs of the middle managers who must play a broader role in staffing bilingual positions and developing the language skills of employees in conjunction with the modernization of human resources management.

8 In the case of bilingual imperative staffing, bilingual candidates must satisfy the language requirements before they apply for the position.

9 Public Service Commission, Annual Report 2000-2001.

10 *ibid.*

Exemptions from the attainment of the linguistic profile by an employee occupying a bilingual position should also require the sole approval of deputy heads.

It remains to be seen how the adoption of the *Public Service Modernization Act* will affect the Official Languages Program. There is every indication that the new legislation will maintain the power of deputy heads to determine requirements respecting the official languages from the standpoint of the necessary qualifications and the power of the Public Service Commission to assess official languages compentencies, among other qualifications. However, we anticipate that the new legislative framework will create an environment in which middle managers assume broader responsibility for human resources management. Consequently, such managers will have to assume a bigger role in staffing bilingual positions and developing the linguistic capacity of employees. The official languages must be included in middle managers' priorities in order to maintain a workplace conducive to bilingualism and ensure the quality of public services offered in both official languages.

Availability of bilingual staff: recruitment, career development and personnel retention

Nearly half of federal public servants will be eligible to retire by 2010. Under the circumstances, recruitment and personnel retention pose a daunting challenge to the Public Service. We propose to examine the effect of the official languages on recruitment, career development and personnel retention practices.

Recruitment

One-quarter of Canadians now entering the labour market are bilingual. The latest Census reveals a downturn between 1996 and 2001 in bilingualism among young English-speakers living outside Québec.[11] Despite the decline in bilingualism, the investments and measures geared to education stipulated in the *Action Plan on Official Languages* should help remedy the situation and double by 2013 the number of bilingual Canadians between 15 and 19 years of age. Over the long term, the Public Service can probably rely on a significant pool of bilingual candidates. One means of bolstering the Public Service's linguistic capacity is to recruit bilingual candidates to fill designated bilingual positions. This measure could, *a priori*, favourably affect the integration of new employees and significantly reduce language training costs at the beginning of their careers.

English-speaking university graduates appear to be drawn to learning the other official language. A study devoted to Public Service recruitment of graduates reveals that the second and third factors that influence English-speaking students' career choices are the possibility of learning another language and of working in their mother tongue.[12] Such language-related indicators were not apparent among the French-speaking university graduates questioned. Recruitment strategies should emphasize the advantages of bilingualism to

11 2001 Census.

12 Public Service Commission, Research Directorate, *Facing the Challenge: Recruiting the Next Generation of University Graduates to the Public Service*, 1997.

attract potential candidates to the federal Public Service. Potential unilingual English-speaking and French-speaking candidates must be assured that they will receive all of the support necessary to become bilingual. Public servants who do not feel at ease working in their first official language are the most likely to leave, as is true of members of the visible minorities, who believe that they are neither welcome nor appreciated.

Some 68% of respondents to a survey of recently hired members of the visible minorities indicated that English is their first language, which is also true of new employees who do not belong to a visible minority. Roughly 19% of respondents said they spoke a language other than French or English and 12% said that French was their first language.[13] The linguistic profile of new employees from the visible minorities will affect language training, which must be adapted more specifically to the needs of members of the visible minorities whose first language is neither French nor English.

Career development and personnel retention

Language training poses an important problem from the standpoint of the career development of middle managers, especially English-speaking employees, and the members of the visible minorities.

Middle managers

A recent survey conducted among employees at the EX, EX minus 1 and 2 levels reveals that 51% of the respondents claim to want to improve their knowledge of the other language and 36% believe that their current language compentencies are an obstacle to career advancement.[14] Language training and competencies upgrading are one of the most pressing needs facing middle managers. The difficulty of meeting the language requirements of a position is one reason for which 30% of respondents are not seeking to obtain a management position. In light of the challenge posed by the recruitment of replacement managers, it is all the more important to invest in language training for middle managers. Sources of dissatisfaction with regard to career advancement can also adversely affect personnel retention among Public Service middle managers.

- Recruitment strategies should place special emphasis on hiring bilingual candidates to fill bilingual positions.
- Recruitment strategies should rely on bilingualism to attract English-speaking and French-speaking candidates and members of the visible minorities. Moreover, they should clearly stipulate that new employees will receive the necessary language training.
- It is necessary to satisfy the language training needs of middle managers in the Public Service in order to foster personnel retention and ensure the availability of bilingual replacement managers for positions at the executive level.
- It is necessary to satisfy the pressing language training needs of members of the visible minorities in order to facilitate their career advancement in the Public Service and foster personnel retention.

[13] Public Service Commission, *Recently Hired Visible Minorities: Recruitment Experience, Job Satisfaction and Career Plans*, 2002.
[14] Public Service Commission of Canada, *Executive Succession Reconsidered: Planning for Public Service Renewal*, 2002.

Visible minorities

Knowledge of the second official language is the main skills upgrading concern among members of the visible minorities. Approximately 65% of members of this group say that they need language training and 42% claim that their linguistic profile has hampered their career advancement.[15] The learning of the second official language should not hinder broader integration by members of the visible minorities into the Public Service. The problem of obtaining language training may exacerbate the problem of personnel retention among the members of the visible minorities in the Public Service. Consequently, the Public Service must pay close attention to this problem and commit itself to investing the necessary resources to satisfy the needs of this group, which is particularly at risk.

A Public Service that invests in its development: training and language evaluation

Language training is a key factor in ensuring that public servants achieve the language skills required by their positions. If bilingualism is acknowledged to be a basic skill, language training must be regarded as an essential component of learning and career development plans. We must indicate to employees, especially ambitious ones, that their language skills affect their career but also that the Public Service will provide training and tools to enable them to learn the second official language. A learning account to which the employer contributes could be established to compensate and allow for the development of promising employees who aspire to management positions.

One of the problems frequently noted by the Roundtable is the maintenance and use in the workplace of language skills. Special emphasis must be placed on follow-up to language training to ensure that the language skills acquired are maintained. The use of a second official language demands that managers and employees make an additional effort, not merely an apparent effort but a genuine one. Funds would have to be invested to develop pedagogical tools and flexible training programs adapted to employees' learning styles. Online learning is one form of skills upgrading that can, among others, help maintain the individual's ability to understand the second language in its written form and to write the language. However, the key challenge facing employees is to maintain their ability to speak the second language.

Another follow-up measure that focuses more specifically on the use of the second language consists in increasing the frequency of the language evaluations administered by the Public Service Commission. The evaluation of the ability to understand the written language and to write it could be conducted every five years as is now the case. However, the oral interaction test would be compulsory every two or three years, which could encourage employees to more assiduously maintain their oral skills in the second language and allow for better recognition of individual progress. It would also be advisable to eliminate the exemptions from the oral interaction test component of the language evaluation from which some employees now benefit. Such exemptions do not encourage employees to maintain their language skills.

[15] *Ibid.*

The need to anchor language skills at the outset of an employee's career is one of the most promising means of bolstering the linguistic capacity of public servants. The upstream integration of language skills would promote the use of both official languages in the workplace. The effect of language training on operations is more limited at the beginning of an employee's career. Newly hired employees will be willing to invest in language training at the beginning of their careers provided that the Public Service strongly encourages them to do so and provides them with all of the necessary resources. Young candidates are more mobile and language training could be accompanied by immersion in the second language for a set length of time, e.g. two years, as soon as they take up their duties or through assignments in other regions of Canada. The Management Trainee Program aimed at new candidates is a model to be emulated. The program requires unilingual candidates to become bilingual before taking up their duties and offers the possibility of assignments across Canada.

Efforts to achieve diversity in the Public Service will affect the language training of members of the visible minorities. Emphasis must be placed on their educational needs, especially individuals whose mother tongue is neither French nor English. Some members of the visible minorities experience genuine attitudinal barriers to learning the other language because of the diversity of cultural heritage and experience. Adapted learning strategies must be developed for this group.

- Language training must be considered an essential component of learning and career development plans and remind employees that their language skills affect their careers.
- It is necessary to invest the appropriate resources to anchor language skills at the outset of employees' careers and establish a language training program for newly hired employees that includes an assignment or immersion in the second language.
- It is necessary to invest in follow-up to language training in order to foster the maintenance of the language skills acquired, i.e. to develop skills upgrading programs and flexible educational tools adapted to the employees' learning style.
- It is necessary to invest additional resources in the evaluation of employees' language skills to increase the frequency of oral interaction tests, and to eliminate exemptions in respect of the oral interaction test.
- It is necessary to satisfy the specific educational needs of members of the visible minorities by developing the appropriate language training program and support measures.

Linguistic imbalance

The findings of a recent study on attitudes toward both official languages in the Public Service of Canada[16] confirm the existing linguistic imbalance in the Public Service. The study reveals that a bigger proportion of French-speakers claim to know English (85%) than English-speakers claim to know French (32%). Bilingual English-speakers who work in bilingual regions spend 14% of their time speaking French; bilingual French-speakers working in bilingual regions spend 43% of their time speaking English. A large proportion of job aids circulate in English only. The respondents claim that 62% of the working papers they receive are in English, 11% are in French and 27% in both languages. Some 22% of documentation received in unilingual French-speaking regions appears to be available in English only. Bilingual public servants write 30% of their documents in French and 70% in English. Even in unilingual French-speaking regions in Québec, 32% of working papers are written in English.

In light of these findings, the Roundtable has emphasized the widespread practice of relying on the services of consultants who work almost exclusively in English. Some effort must be made in this respect to foster more equitable use of French, especially in documents and interviews. One practical, realistic measure would be to tighten contractual standards governing professional services to ensure that consultants work in both official languages.

Employee satisfaction

The latest *Public Service Employee Survey*[17] included for the first time six questions on the official languages in the workplace. The questions focused, in particular, on job aids and equipment, the training available, career advancement, the writing of documents, communication with supervisors, and communication during meetings.

First, let us examine the survey's findings in light of the language requirements of the position occupied. A considerable number of employees occupying designated bilingual positions are dissatisfied with written communication and the language spoken during team meetings. Roughly one bilingual employee in five claims that he does not feel free to write in his own language and 17% of respondents say that they do not feel free to use their own language during meetings. If the language of work is, as a rule, English, it is likely that it is mainly bilingual French-speaking employees who are dissatisfied.

[16] NFO CFgroup, *Attitudes Toward Both Official Languages in the Public Service of Canada*, study prepared for the Treasury Board of Canada Secretariat, August 2002.

[17] Treasury Board of Canada Secretariat, 2002 *Public Service Employee Survey*.

2002 Public Service Employee Survey
According to the language requirements of the position (bilingual employees)

Survey question	Response	Bilingual
3. When I prepare written materials, including electronic mail, I feel free to use the official language of my choice.	Mostly disagree/ Strongly disagree	21%
23. When I communicate with my immediate supervisor, I feel free to use the official language of my choice.	Mostly disagree/ Strongly disagree	12%
38. During meetings in my work unit, I feel free to use the official language of my choice.	Mostly disagree/ Strongly disagree	17%

Source: 2002 *Public Service Employee Survey*.

As for the survey findings by region, employee dissatisfaction with regard to the language of work is markedly higher in the NCR. The highest dissatisfaction rates concern the drafting of documents in the language of the employee's choice (18% in the NCR and 16% in bilingual regions of Québec). These findings reflect the persistent problem concerning written communication. As for oral communication during meetings, 15% of the respondents from the NCR claim that they do not feel free to use the language of their choice, compared with 11% in designated bilingual regions in Ontario.

2002 Public Service Employee Survey
According to region (bilingual employees)

Survey question	Response	NCR	Québec (bilingual regions)	Ontario (bilingual regions)	Other bilingual regions
3. When I prepare written materials, including electronic mail, I feel free to use the official language of my choice.	Mostly disagree/ Strongly disagree	18%	16%	9%	7%
23. When I communicate with my immediate supervisor, I feel free to use the official language of my choice.	Mostly disagree/ Strongly disagree	10%	3%	8%	4%
38. During meetings in my work unit, I feel free to use the official language of my choice.	Mostly disagree/ Strongly disagree	15%	6%	11%	5%

Source: 2002 *Public Service Employee Survey*.

While the survey's findings are positive from the standpoint of hierarchical communications, employees nonetheless display considerable dissatisfaction. Bilingual employees (12%) and employees in the NCR (10%) display the highest dissatisfaction rates. These findings indicate that managers need to make an additional effort to fully respect the employees' right to be supervised in the language of their choice in the NCR and in designated bilingual regions. Senior managers and supervisors have an important role to play in the everyday implementation of the policy. They must set a good example when communicating with employees and during meetings to foster the full use of both official languages in the workplace.

All in all, we can conclude that French is under-utilized in the Public Service and that there is appreciable dissatisfaction with oral, written and hierarchical communication. Work remains to be done to create and maintain a work environment favourable to the full use of both official languages. While bilingualism in the workplace demands collaboration by all employees, French-speakers working in designated bilingual regions, where English is dominant, have an important role to play in fostering the use of French. With the support of their managers, French-speakers must take advantage of their right to express themselves in the language of their choice. By choosing English, French-speakers are exacerbating imbalance between both official languages and are encouraging neither the maintenance nor the enhancement of French in the workplace.

- Senior management and supervisors must set an example with respect to bilingualism in the workplace in conjunction with hierarchical communication and during meetings.
- French-speakers have an important role to play in promoting the use of French and they must also , with the support of their manager, take advantage of their right to express themselves in the language of their choice.
- In practical terms, contractual rules governing professional services should be tightened to ensure that consultants work in both official languages.
- Good practices and existing support tools in respect of the language of work must be used and tested to foster the effective use of both official languages in the workplace.

Employee attitudes toward the language of work

The study of attitudes toward the official languages in the Public Service[18] reveals that over 80% of public servants are fairly satisfied with the manner in which official languages policies affect them personally. Most employees are willing to make an effort to encourage bilingualism in the Public Service. However, a considerable lack of knowledge appears to persist among public servants concerning the specific language policies defined in the *Official Languages Act*, especially as regards the language of work. For this reason, there is a striking need to more effectively communicate the letter and, above all, the spirit of the Act in order to dispel any ambiguity and enable employees to understand the policy's purpose.

To clarify the opinions and attitudes of public servants with regard to official languages policy, data from the study were divided into seven separate groups. Nearly 47% of the respondents fall into three groups that display a positive attitude toward the official languages and look favourably upon government initiatives in this respect. A fourth group that accounts for roughly 12% of respondents also appears to look favourably upon government intervention but has high expectations. This group mainly comprises French-speakers in minority environments. Approximately 17% of respondents who belong, above all, to a linguistic majority working in the regions believe that the situation is satisfactory and that nothing needs to be done. The two groups that are least in favour of bilingualism are made up primarily of older men in western Canada (10.7%) and Québec French-speakers (13.7%). These findings demonstrate the need to take into account possible sources of resistance and adapt awareness measures in order to more effectively influence attitudes and behaviour.

When all is said and done, linguistic behaviour is rooted in perceptions and attitudes toward the official languages and is also determined by personal experience. It is extremely important to focus on employee attitudes and perceptions in order to create a culture that supports the official languages. The challenge consists in creating a culture in which the official languages are not perceived as a burden for managers and employees but instead as an integral, positive part of a workplace centred on the basic values of respect and inclusion.

- It is necessary for deputy heads to take advantage of public servants' support for bilingualism in order to revitalize efforts concerning the language of work.
- It is necessary to promote the rights and obligations of employees and managers concerning the language of work and to remedy erroneous perceptions of the scope of the requirements of the official languages policy.
- It is necessary to rely on employees' perceptions and attitudes to create a culture in which linguistic duality is recognized as an integral, positive part of a workplace centred on the basic values of respect and inclusion.

[18] NFO CFgroup, *Attitudes Toward Both Official Languages in the Public Service of Canada*, study prepared for the Treasury Board of Canada Secretariat, August 2002.

CREATING A DYNAMIC FOR BILINGUALISM IN THE WORKPLACE

Part 3

Relying on the organizational culture

Our examination has made it possible, first and foremost, to pinpoint a series of measures that can bolster the Public Service's linguistic capacity and, what is more, should enhance the use of both official languages in the workplace. An improvement in the linguistic capacity of public servants will depend, by and large, on administrative reforms and the resources allocated to the Official Languages Program.

However, the Roundtable has concluded that it is within the purview of each organization to act vigorously with respect to the use of both official languages in the workplace. Numerous factors pinpointed in the course of our examination of the language of work reveal the need to initiate a change of culture centred on the core values of respect and inclusion. French is under-utilized and ignorance persists concerning the scope and demands of the official languages policy, especially as it pertains to the language of work. In order to make the language of work a key priority, it will be crucial to change the attitudes and perceptions that shape employees' linguistic behaviour.

To put it plainly, the proposed change of culture is an essential condition for revitalizing bilingualism in the workplace. As we will see in the following sections, this initiative will require the leadership of deputy heads, the support of Official Languages Champions, and the development of an intervention strategy adapted to the needs of government departments and agencies.

The importance of leadership displayed by deputy heads

The leadership displayed by deputy heads is a decisive factor that will make it possible to initiate the revitalization of the official languages in the workplace. Deputy heads must acknowledge that we have fallen behind in this regard and reconfirm the need for their organizations to reflect linguistic duality, a core value. They must explicitly state the need to launch a renewal and heighten awareness of the relevance of change. Moreover, they must allocate the appropriate resources that will allow for the implementation of change and appoint an agent of change who ensures the visibility of the measures proposed.

Official Languages Champions as agents of change

Official Languages Champions must play a leading role in promoting the official languages in their organizations. Their support will be essential to revitalize the language of work. They will foster managerial leadership in their organizations and broaden the influence of the official languages. Deputy heads should give them a mandate to elaborate an intervention strategy focusing on the language of work and determine the factors and resources needed to effect change.

An intervention strategy aimed at promoting the language of work

Evaluation of the language of work

Before they can elaborate an intervention strategy, government departments and agencies must assess the state of the language of work. The diagnosis must focus on a lucid, realistic evaluation of the unsatisfactory situation, with particular emphasis on: 1) the collection and analysis of data on the situation; 2) data analysis; and 3) the pinpointing of the most significant factors. A full diagnosis should:

- define the unsatisfactory situation;
- note and explain discrepancies between the unsatisfactory situation and the desired situation;
- take into account links between and reciprocal impact on the organization and the environment;
- determine the organization's responsiveness to change;
- assess the infrastructure and resources available in the organization; and
- examine general trends.

The definition of objectives, strategies, means of action and the resources needed to revitalize the language of work will normally be determined in light of the factors pinpointed during the diagnosis.

Guidelines for a strategy

The intervention strategy to be elaborated in respect of the language of work must be integrated into the management framework of the existing Official Languages Program in each government department and agency. Bearing in mind the diagnosis, the process of elaborating the intervention strategy consists in: 1) selecting those means that seem the most effective in achieving the objective pursued, in light of the organization's specific context; and 2) organizing the means in such a way that they produce the desired effect. We are proposing a number of guidelines to help government departments and agencies elaborate their strategy aimed at fostering the use of both official languages in the workplace, drawn from good practices or initiatives under way in other departments (see Appendix 1). These initiatives contain basic components that

the Roundtable believes should be an integral part of the strategy to be adopted by government departments and agencies.

Establish an accountability framework

The Official Languages Program in government departments and agencies should rely on a structure and a management process through which all of the organization's managers are accountable for the performance of their area of responsibility with respect to the language of work. Managers are obliged to make key commitments in this respect and are evaluated each year according to performance indicators centred on results and the degree of satisfaction of the employees for whom they are responsible. The accountability framework makes it possible to foster a commitment by senior and middle management and ensure leadership at all levels.

Involve employees at all levels

Employees must be a party to the management of the Official Languages Program in their departments. To encourage employee involvement, employees must be able to participate in the elaboration of measures aimed at promoting and enhancing the use of both official languages in the workplace. Such involvement can be sought, in particular, through consultations, exchanges of good practices, networks and opinion polls. Employees must be able at all times to notify their supervisors or other officials of problems or concerns pertaining to the language of work.

Evaluate performance

Performance appraisal is tied to the notion of managerial accountability and to the ongoing enhancement of a workplace conducive to the use of both official languages. Evaluation instruments should include performance indicators focusing on the language of work, i.e. oral and written communication, job aids, supervision, training and skills upgrading, and meetings. Feedback and opinion polls conducted among employees reveal employees' concerns and make it possible, if need be, to remedy the situation.

The dialogical approach

The dialogical approach may prove useful in fostering mutual understanding between individuals and in creating an environment for discussion centred on respect and values. This method proposes a dialogue that allows participants to explore presuppositions, ideas, beliefs, and the individual and collective emotions that subtly control their interactions. As William Isaacs puts it, a dialogue is a "shared inquiry, a way of thinking and reflecting together. It is not something that you do to another person. It is something you do with people.... Dialogue is a living experience of inquiry within and between people." Dialogue consists in listening willingly and makes it possible to connect individuals to experience. All in all, the dialogical approach is entirely suited to awareness sessions or team discussions of the language of work.

Heighten awareness among employees and managers

Awareness sessions centred on a dialogical approach must be offered to promote the rights and obligations of employees and managers with regard to the language of work. Such sessions should make it possible to correct misconceptions concerning the scope of requirements in the official languages policy. Moreover, they should facilitate discussions among participants that highlight the importance of mutual respect and values surrounding the language of work. Employees and managers must be aware that they embody the *Official Languages Act* and the attendant policies and that their behaviour directly affects the creation of a workplace conducive to the use of both official languages. Discussions should focus on all facets of the language of work, i.e. oral and written communication (internal communication and communication between the regions), bilingual meetings, supervision, training, the maintenance of second-language skills, and so on.

Support for innovation with respect to the official languages

The *Action Plan on Official Languages* unveiled in March 2003 makes provision for $14 million in funding to help government departments and agencies implement targeted measures that foster better management of the official languages, a change of organizational culture, new service delivery methods, and language learning in the workplace.

It is to the advantage of government departments and agencies to resort to two new funds, i.e. the Official Languages Innovation Fund and the Regional Partnerships Fund. The Treasury Board and federal government institutions will operate the Official Languages Innovation Fund on a cost-sharing basis with respect to initiatives aimed at enhancing the management of the Official Languages Program (service delivery and language of work) and a change of culture. The promoters of initiatives must demonstrate their seriousness through the definition of objectives and the measurement of results. The project evaluation process must be rigorous. The Regional Partnerships Fund should enable the regional offices of government departments to collaborate to support projects that satisfy local needs from the standpoint of service delivery, equitable participation by French-speakers and English-speakers, and the language of work in designated bilingual regions. The basic requirements will entail an evaluation of the projects and the pooling of good practices in order to publicize successes in federal government institutions.

CONCLUSION AND RECOMMENDATIONS

In this report, we have reviewed progress with respect to the official languages over the past three decades. Our examination reveals that the *Official Languages Act* of 1969 and amendments to the Act in 1988 have played a decisive role in the recognition of language rights and support by Canadians and federal government institutions for bilingualism. Despite considerable progress, we note that the Official Languages Program in federal government institutions has faltered somewhat over the past decade. The language of work is lagging behind when compared to the language of service. Serious problems hampering the use of both official languages persist, especially French, in the workplace.

The Roundtable has also examined the current and emerging situation in order to better pinpoint issues related to the language of work and suggest possible solutions. For the purpose of our analysis, we chose two factors that interact dynamically, i.e. the linguistic capacity of public servants and the use of the official languages in the workplace. The results of the analysis underpin the recommendations presented below.

Recommendations concerning the linguistic capacity of Public Service employees

Participation rate

1) The Public Service must pursue efforts to maintain equitable participation by French-speakers in job categories related to the institutional mandate of organizations and remedy the overrepresentation of French-speakers in job categories in which they provide administrative services to other public servants.

2) The Public Service must implement a recruitment strategy to remedy the under-representation of English-speakers in the federal Public Service in Québec.

Attainment of the linguistic profile and the bilingualism bonus

3) The government must maintain its commitment to ensuring that all managers at the EX level attain the relevant language requirements.

4) The Public Service must invest more extensively in language training for middle managers working in bilingual regions and make such managers proficient to the C-B-C level when their duties warrant doing so.

5) The Public Service must review the linguistic requirements pertaining to certain middle management and supervisory positions in unilingual regions in order to foster the establishment of bilingual work relations in conjunction with horizontal initiatives between unilingual and bilingual regions.

6) The government and the unions must reassess the effectiveness of the bilingualism bonus in conjunction with the review of the Official Languages Program and the modernization of human resources and examine the possibility of reinvesting funding for the bonus in employee training and skills upgrading.

<u>Staffing of bilingual positions</u>

7) The Treasury Board must review the policy governing the staffing of bilingual positions in order to clarify the attribution of linguistic requirements to the positions to be filled. Bilingual imperative staffing should become the norm and exemptions to the attainment of the linguistic profile for employees in designated bilingual positions should require the approval of deputy heads.

8) The Public Service must play close attention to the needs of the middle managers who must play a broader role in staffing bilingual positions and the development of employee language skills in conjunction with the modernization of human resources management.

<u>Recruitment, career development and personnel retention</u>

9) Recruitment strategies must focus, in particular, on bilingual candidates to fill bilingual positions.

10) Recruitment strategies must enhance the attractiveness of bilingualism among English-speakers, French-speakers and members of the visible minorities and should clearly specify that newly hired employees will receive the necessary language training.

11) The Public Service must satisfy the pressing language training needs of its middle managers to foster personnel retention and ensure the availability of bilingual replacement managers for positions at the executive level.

12) The Public Service must satisfy the pressing language training needs of members of the visible minorities in order to facilitate their career advancement in the Public Service and to foster personnel retention.

Training and language evaluation

13) The Public Service must regard language training as a key component of learning and career development plans and indicate to employees that their language skills will affect their careers.

14) The Public Service Commission and government departments must invest the appropriate resources to anchor language skills at the beginning of employees' careers and establish a language training program for newly hired employees that includes an assignment or immersion in the second language.

15) The Public Service Commission and government departments must invest in follow-up to language training to foster the maintenance of the language skills acquired, i.e. develop skills upgrading programs and flexible educational tools adapted to the employees' learning styles.

16) The Public Service Commission must invest additional funds with respect to the evaluation of employees' language skills to increase the frequency of oral interaction tests and eliminate test exemptions.

17) The Public Service Commission must satisfy the specific educational needs of certain members of the visible minorities by developing the appropriate language training program and support measures.

Recommendations concerning the use of the official languages in the workplace

18) Senior and middle managers must set an example with respect to bilingualism in the workplace in conjunction with hierarchical communications and during meetings.

19) French-speakers have an important role to play in promoting the use of French and, with the support of their managers, they must take advantage of their right to express themselves in the language of their choice.

20) Contractual rules governing professional services must be tightened in order to ensure that consultants work in both official languages.

21) Departments and managers must rely on existing good practices and tools with regard to the language of work and test them in order to foster the effective use of both official languages in the workplace.

22) Deputy heads must take advantage of the support of public servants for bilingualism in order to revitalize efforts centred on the language of work.

23) Departments and agencies must promote the rights and obligations of employees and managers with respect to the language of work and remedy erroneous perceptions concerning the scope of the requirements of the official languages policy.

24) Departments and agencies must rely on employee perceptions and attitudes to create a culture in which linguistic duality is recognized as an integral, positive part of a workplace centred on the core values of respect and inclusion.

The Roundtable has proposed recommendations concerning the linguistic capacity of public servants in order to foster debate on the choice of measures and the resources needed to bolster this capacity. However, efforts to strengthen linguistic capacity must be accompanied by measures that allow for the creation of a work environment conducive to the use of both official languages. The recommendations concerning the use of the official languages reveal the importance of initiating a change of culture centred on the core values of respect and inclusion and the importance of focusing on the attitudes and perceptions that shape employees' linguistic behaviour.

More specifically, the Roundtable has examined the question of a change of culture with respect to the language of work by proposing the broad outlines of an approach to change in government departments and agencies. The leadership displayed by deputy heads and Official Languages Champions as agents of change will be essential to revitalize the language of work. Government departments and agencies must conduct an organizational evaluation that highlights the objectives, means of action and resources necessary to elaborate and implement an adapted intervention strategy with respect to the language of work. The intervention strategy should take into account the following guidelines: the establishment of an accountability framework, a commitment from employees at all levels, systematic performance appraisal, and heightened awareness among managers and employees. It is in the interests of government departments and agencies to rely on the innovation funds announced in the March 2003 Action Plan aimed at supporting departmental initiatives pertaining to the Official Languages Program.

The Roundtable believes that its recommendations and approach to a change of organizational culture are pragmatic and feasible. The recommendations must support decision makers responsible for language policy, deputy ministers and managers in their efforts to build an exemplary Public Service from the standpoint of the official languages. We must not forget that failure to intervene vigorously with regard to the Public Service's linguistic capacity and the use of the official languages in the workplace risks undermining the language of service. The Roundtable is convinced that federal government institutions will renew their commitment to fulfilling their obligations pursuant to the *Official Languages Act* and to restoring a culture favourable to both official languages in the workplace.

BIBLIOGRAPHY

Commissioner of Official Languages, *2001-2002 Annual Report*, 2002.

Government of Canada, Speech from the Throne, 30 September 2002.

Isaacs, William. *Dialogue and the Art of Thinking Together.* New York: Currency and Doubleday, 1999.

NFO CFgroup, *Attitudes Toward Both Official Languages in the Public Service of Canada.* Study prepared for the Treasury Board of Canada Secretariat, August 2002.

Privy Council Office, The Next Act: *New Momentum for Canada's Linguistic Duality - The Action Plan for Official Languages*, 2003.

Public Service Commission of Canada, *Recently Hired Visible Minorities. Recruitment Experience, Job Satisfaction and Career Plans*, 2002.

_________, *Executive Succession Reconsidered: Planning for Public Service Renewal*, 2002.

_________, Annual Report 2000-2001.

_________, Research Directorate, *Facing the Challenge: Recruiting the Next Generation of University Graduates to the Public Service*, 1997.

Statistics Canada, 2001 Census.

Treasury Board of Canada Secretariat, 2001-2002 Official Languages Annual Report.

_________, 2002 *Public Service Employee Survey.*

APPENDIX 1

GOOD PRACTICES ON THE LANGUAGE OF WORK

STATISTICS CANADA

Matrix Organization of the Official Languages Program

Objectives

The Official Languages Program at Statistics Canada relies on a matrix organization centred on three basic principles, i.e. management leadership, managerial accountability, and employee participation.

The matrix organization fosters consultation and participation by interveners at all levels of the organization in order to obtain feedback concerning the management of the official languages. Statistics Canada takes into account the specific context of all sectors of the organization and assesses the possible effect on them of new measures and policies respecting the official languages. In this way, it can ultimately ensure that the measures implemented serve the Bureau overall.

Leadership and visibility

Human resources management at Statistics Canada is one of the key responsibilities of line executives and relies on management committees.

All senior managers belong to at least one of these committees, to which they are regularly assigned on a rotating basis. Human resources specialists participate in the committees, but line executives take the initiative and approve decisions.

Official Languages Committee

For 25 years, the Official Languages Committee has provided advice on the direction and content of the Official Languages Program and overseen the management of translation and terminology services and language training.

The committee reports to the Subcommittee of the Human Resources Development Committee, which reports in turn to the Policy Committee, chaired by the chief statistician and comprising seven deputy chief statisticians, including the Official Languages Champion and the director general of human resources.

Official Languages Champion

The Subcommittee of the Human Resources Development Committee acts as the operational organ of the Human Resources Development Committee. Co-chaired by two deputy chief statisticians, one of whom is the Official Languages Champion, it is made up of a number of directors general, including the director general of human resources, and directors.

In addition to ensuring the Official Languages Program's visibility in all of the Bureau's functional activities that the Policy Committee oversees, the Official Language Champion's presence on the committee ensures that account is taken of the Official Languages Program when decisions are made concerning employee recruitment, training and skills upgrading.

Official Languages and Translation Division

The Official Languages and Translation Division supports the Official Languages Committee, elaborates guidelines under the Official Languages Program , and advises managers on legal requirements and the implementation of policies and programs. The division elaborates and manages the departmental language training program, plans and oversees individual employee training, and informs employees of their rights and obligations with respect to the official languages. It is also responsible for managing translation services for the Bureau overall, controlling the quality of all texts translated, and the management, standardization and dissemination of terminology specifically related to Statistics Canada's operations.

The Official Languages Committee also supervises two permanent subcommittees and various ad hoc committees, indicated below.

Subcommittee on Terminological and Linguistic Standardization

The Subcommittee on Terminological and Linguistic Standardization reports to the Official Languages Committee and is responsible for standardizing terminology and language use in both official languages at Statistics Canada to enhance the quality and effectiveness of written communication and thus help employees to work in the language of their choice.

Official Languages Coordinators Subcommittee

An official languages coordinator represents each of the 60 divisions at Statistics Canada. The coordinator listens to his colleagues' concerns in order to pinpoint situations that foster or hamper the use of the two official languages in the workplace and may suggest to directors concrete ways of enhancing bilingualism in their services.

The Official Languages Coordinators Subcommittee is responsible for 1) pinpointing and implementing means and tools to support divisional coordinators in their duties and facilitate the exchange of best practices; 2)

planning and proposing initiatives to promote bilingualism throughout the Bureau; and 3) acting as an intermediary between the Official Languages Committee and the network of divisional official languages coordinators.

Ad hoc committees

In 1997, the Official Languages Committee asked each division to set up its own discussion group on the language of work, also called the divisional official languages committee, to enable employees to participate in the implementation of measures aimed at promoting the use of both official languages in the workplace.

The surveys conducted by Statistics Canada over the past 10 years among its employees and the studies and internal audits that it carries out as needed allow the Official Languages Committee to closely monitor the official languages in the workplace and recommend measures to enhance the effectiveness and image of the Official Languages Program throughout the Bureau. Task forces and focus groups are established as needed to analyze the questions raised. The findings of the surveys, studies and audits are used to pinpoint strengths and weaknesses with respect to the language of work and are subject to rigorous follow-up in order to maintain past achievements and remedy shortcomings.

Various tools, described below, support managers in the implementation of the Official Languages Program.

Regular meetings with line executives

Advisors in the Official Languages Division regularly meet with directors from national headquarters and the regional offices to take stock of the official languages in their sectors, review the relevant objectives, and establish strategies and commitments aimed at improving the situation. These evaluations are consolidated and submitted to senior officials to provide an overview of the situation in the organization. Visits are structured to emphasize the progress achieved and the objectives attained so that interveners can seek inspiration in their successes to better concentrate their efforts on areas that can be improved.

Workshop on the language of work

In order for employees to exercise their language rights and respect their colleagues' rights, they must be aware of these rights and know how to take advantage of them in the workplace. A practical workshop on the language of work has been offered since the beginning of the year to Statistics Canada employees and managers.

Through videos, role playing, personal reflection and group discussions, participants are encouraged to discover their rights and obligations with respect to the official languages and, in particular, to discuss active offer, inter-office communications, bilingual meetings, supervision, training, competitions and the maintenance of second-language skills.

Employee opinion poll

The employee opinion poll helps to identify employee concerns with respect to the use of both official languages in the workplace and, as the case may be, make the necessary commitments to help them work in the official language of their choice.

GUIDELINES

At Statistics Canada, the Official Languages Program concerns everyone and each employee may participate in decision making. The strategy centres on the principle of the accountability of line executives and relies on performance indicators based on results and level of employee satisfaction.

The matrix organization of the committees fosters collegiality at the top and reinforces through buy-in a commitment by senior management. These factors make it possible to enhance the Official Languages Program's effectiveness and maintain its visibility.

Managers must set an example with regard to bilingualism. Their leadership in promoting the equitable use of both official languages in their fields of responsibility is especially important since employees who see their superiors acting concretely believe that they truly have the possibility of using the official language of their choice in the workplace.

English-speaking and French-speaking employees participate in the implementation of measures aimed at promoting the use of both official languages in their workplaces through consultation, the establishment of networks, and the exchange of best practices.

The exchanges that take place at all levels make it possible to ascertain the acceptance threshold with regard to certain practices and formulate recommendations that take into account the organization's culture.

An approach based on the ISO 9000 standard

In the summer of 1997, the deputy minister at Revenue Canada advocated the establishment of recognized standards governing the quality of service, in keeping with the impending creation of the Canada Customs and Revenue Agency. National headquarters launched an appeal to the regions to define initiatives likely to attain this objective. Five ISO 9000 certification pilot projects were accepted, two of them in the Québec region.

ISO is a specialized international agency for standardization that establishes standards in fields such as engineering and the environment. The ISO 9000 standard governs quality assurance and makes provision for a quality management system based on the principle of continuous improvement. The ISO 9001-2000 standard clarifies the notions of a customer-based approach and a commitment by management by requiring the measurement of these factors and the level of attainment of objectives. Given the resounding success of this approach in the other ISO projects that the CCRA has undertaken, it was decided to seek inspiration in these projects to carry out a pilot project devoted to the language of work at the CCRA.

Objectives of the Quality Management System - Official Languages

The success of the five ISO pilot projects encouraged management to rely on the same approach to administer the *Official Languages Act* from the standpoint of the language of work. In February 2002, the CCRA Management Committee approved the implementation of the Quality Management System - Official Languages pilot project, based on the ISO standard, which in fact adopts a hybrid approach.

In its action plan on official languages, the CCRA adopted the objective for 2002-2003 of providing its managers with the tools needed to create and maintain a workplace in which employees are able to use the official language of their choice.

The pilot project centres on a basic commitment to create in the CCRA a workplace that respects each employee. It allows for the adoption of measures and tools that foster the creation of a workplace in which French and English are used equitably in a spirit of mutual respect. The pilot project is an important measure that will allow the CCRA to better comply with the *Official Languages Act* with respect to the language of work.

The two sections of the Quality Management System

The Quality Management System is a tool aimed at encouraging employees to comply with the *Official Languages Act* and familiarizing them with the requirements of the Act and the means of applying them in their everyday work. The Quality Management System has two sections, the first of which focuses on the management of the system itself, comprising five procedures:

- management review (periodic review by senior management of the quality management system and adoption of remedial and preventive measures);
- rectification of discrepancies (procedure accessible to all employees for pooling best practices and detecting and remedying discrepancies);
- evaluation of interveners' satisfaction (measurement of the quality management system's effectiveness);
- internal audits (verification of the effectiveness and implementation of management review, rectification of discrepancies and evaluation of interveners' satisfaction procedures);
- system management (a procedure accessible to all employees to suggest enhancements to the system and its procedures).

The second section provides CCRA employees and managers with procedures and tools to help them establish and maintain a workplace that respects each employee's language preferences. To this end, the pilot project is focusing on requirements related to the language of work in the following fields:

- awareness of rights and obligations respecting the language of work;
- written and oral communication;
- common, widespread work tools, including an InfoZone Web site;
- supervision and performance appraisal;
- bilingual meetings (conferences, teleconferencing, task forces, and so on);
- training and skills upgrading (initiatives elaborated by and for the labour sectors participating in the pilot project).

Quality promise

The quality promise stems from the values underlying Part V of the *Official Languages Act* and the pilot project's objectives. To this end, the Project Committee, comprising representatives of National Headquarters, Customs, Taxation, the Human Resources Branch, the Treasury Board of Canada, Secretariat and the Québec region, has elaborated the quality promise that underpins the Quality Management System - Official Languages.

Extensive consultations among interveners in various sectors of the CCRA have confirmed that the quality promise reflects both the spirit of the *Official Languages Act* and the CCRA's values, i.e. integrity,

professionalism, respect and collaboration. The Commissioner and the Project Executive Committee approved this promise at a ceremony to unveil the quality promise on June 12, 2002.

The quality promise states:

> "As an employee of the Agency, and with its support, I pledge that I will contribute to a working environment that fulfills the provisions of the Official Languages Act on language of work, and the related policies, in a spirit of collaboration and mutual respect."

The commitment to CCRA values implies that each employee adopts through his gestures and words the organization's core values, which underpin all initiatives. Regardless of their hierarchical level, employees must strive to act in keeping with the organization's values, display support for the CCRA's core values of integrity, professionalism, respect and collaboration, and thus maintain the organization's integrity. The quality promise respecting the official languages focuses on the defence of the organization's ethical and social standards (integrity); the attainment of the highest performance standards (professionalism); the rights of others (respect); and cooperation with others to achieve common goals (collaboration).

A quality management system demands that managerial staff and employees commit themselves fully in order to create a working environment in the CCRA that is conducive to the use of French and English.

Looking to the future

The pilot project initially involved participants working at National Headquarters and their counterparts in the Québec and Northern Ontario regions to ensure that participants occupy positions with different linguistic profiles and work daily in either official language. The deputy commissioners from the Compliance Programs Branch and the Customs Branch took advantage of the opportunity to display their commitment to comply with Part V of the *Official Languages Act* and determine the divisions and work sectors that they wished to have participate in the pilot project. During the project's implementation in November 2002, roughly 900 people took part in the project. They work in the sectors indicated below:

- Québec region: all of the Client Service Division of Customs Operations and the international tax divisions of the Laval and Montréal tax services offices;
- Northern Ontario region: the International Tax Services Office in Ottawa;
- National Headquarters: the International Tax Directorate, the Laboratory and Scientific Services Directorate, and Operational Policy and Coordination (Customs).

In 2003-2004, during the second year of the pilot project, the number of participants is expected to double with the addition of new directorates and one or more additional regions. In 2004-2005, the project will apply to the CCRA overall.

CITIZENSHIP AND IMMIGRATION CANADA

Accountability Framework

The Canadian Constitution, the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and the *Official Languages Act* all recognize the advantages of having a bilingual country and maintaining two viable linguistic communities across the country.

To reflect its vision of the country, the *Official Languages Act* sets forth certain requirements and commitments for which each federal institution must be held accountable in the implementation of its various programs.

Among the commitments to be made, some are more specific to the Citizenship and Immigration Canada (CIC) mandate in matters of citizenship and immigration. Under Part VII of the *Official Languages Act*, the Department is committed to enhancing the vitality of English-speaking and French-speaking minorities, supporting their development and promoting the full recognition and use of English and French in Canadian society. In the federal government, there are 27 federal institutions that are identified as having an important role to play in the implementation of this part. CIC is one of them.

The *Official Languages Act* also requires that federal institutions serve the public in the language of choice in certain offices designated for that purpose (Part IV). Federal institutions must also ensure that in bilingual regions the workplace is conducive to the effective use of both official languages and officers and employees have the right to use either official language (Part V). Finally, under Part VI, CIC is committed to ensuring that the composition of its workforce tends to reflect the presence of English-speaking and French-speaking Canadians in Canada.

The purpose of the *Immigration and Refugee Protection Act* is among others to support the development of the English and French linguistic minority communities in Canada.

Enhancing the vitality of both official languages minorities while at the same time promoting the use of English and French, as languages of work constitute a real challenge to CIC. To this end, the accountability framework developed by the Department defines and specifies the roles and responsibilities devolved upon managers and employees.

The framework also places emphasis on a new partner, a change agent, the Official Languages Champion, whose mandate is to improve the visibility of the official languages program within the Department. The Champion's role is specified in the accountability framework. Although at the heart of official language issues within the Department, the Champion nevertheless does not replace the manager and shall not constitute another management level.

In addition, certain departmental branches such as Selection, Refugees, Integration, the Regions, International Region, Communications as well as Strategic Policy, Planning, and Research (SPPR) and Human Resources (HR), due to their mandate, have specific responsibilities in the area of official languages.

Three of those branches play a strategic support role to the other branches. They are: Communications with respect to Parts IV, V, VI and VII, Human Resources for Parts IV, V, VI and SPPR with regard to Part VII. The latter has the main responsibility to define CIC position and policies with regard to Part VII in consultation with all the other branches.

Selection, Refugees, Integration, Regions and International Region play a front-line role in the promotion of the development of the two official language minorities, as well as in the promotion of the use of English and French in Canadian society. These branches are responsible for taking any necessary steps to integrate the requirements of Part VII of the *Official Languages Act* into departmental activities.

The accountability framework covers all levels in the Department and defines roles and responsibilities of those levels: assistant deputy ministers, directors general and managers. It also covers employees. Employees are indeed the first to deal with the Department's clients. Consequently, employees whose responsibility is to serve the client in the language of choice and fail to do so deprive the client of the exercise of a right and prevent their superior and the whole departmental organization to fully exercise their accountability.

The Minister and Deputy Minister will be provided with better support to fully assume their accountability should this accountability framework be appropriated by all staff. The framework will then constitute a tool to ensure equality of the English and French languages at Citizenship and Immigration.

APPENDIX 2

ADDITIONAL RESOURCES ON THE LANGUAGE OF WORK

Performance appraisal

Documents available on the Treasury Board of Canada, Secretariat Web site (**www.tbs-sct.gc.ca/ollo**)

- Diagnostic Grid (1998)
- Self-Evaluation Checklist for the Manager/for the Employee (2002)

Documents available on the Public Service-Wide Employee Survey Web site (**www.survey-sondage.gc.ca**)

- Public Service-Wide Employee Survey (2002 and pending)

Heightened awareness among managers and employees

Documents available on the Treasury Board of Canada, Secretariat Web site (**www.tbs-sct.gc.ca/ollo**)

- The Hit Play - Chairing Bilingual Meetings (2002)
- Chairing meetings: How to successfully conduct meetings in both official languages (1990)
- English and French in the workplace: what federal employees need to know (1995)
- You have the floor: meetings in both official languages (1992)
- *Official Languages Act:* annotated version (2001)

Recognition of excellence

Information available on the Treasury Board of Canada, Secretariat Web site (**www.tbs-sct.gc.ca/ollo**)

Statistics Canada: Official Languages Excellence Award - To recognize important achievements, remarkable initiatives and best practices related to the Official Languages Program, Statistics Canada has created an "Official Languages Excellence Award," given each year by the Chief Statistician.

Information available on the Web site of the Office of the Commissioner of Official Languages (**www.ocol-clo.gc.ca**)

Office of the Commissioner of Official Languages: Léon Leadership Award - The Commissioner of Official Languages recently instituted the Léon Leadership Award of the Office of the Commissioner of Official Languages. Each year, the award pays tribute to an executive of a federal institution who has displayed outstanding leadership in promoting linguistic duality and in implementing the Official Languages Program in the institution.

Centre canadien de gestion
Canadian Centre for Management Development
CCG CCMD

LE FRANÇAIS À SUIVRE? : redonner un dynamisme aux langues officielles en milieu de travail

Table ronde de recherche-action du CCG sur **les langues officielles en milieu de travail**

PRÉSIDÉE PAR
MICHAEL WERNICK

PAR
PATRICK BOISVERT ET
MATTHIEU LEBLANC

Canada

LE FRANÇAIS À SUIVRE? : redonner un dynamisme aux langues officielles en milieu de travail

Table ronde de recherche-action du CCG sur **les langues officielles en milieu de travail**

PRÉSIDÉE PAR MICHAEL WERNICK

PAR
PATRICK BOISVERT ET
MATTHIEU LEBLANC

Pour plus d'information ou pour obtenir des copies supplémentaires, veuillez communiquer avec le Groupe de la recherche et des relations universitaires du Centre canadien de gestion.

Téléphone : (613) 947-3682
Télécopieur : (613) 992-1736
Courriel : publications@ccmd-ccg.gc.ca

Les opinions exprimées sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles du Centre canadien de gestion.

© Centre canadien de gestion 2003

Catalogage avant publication de la Bibliothèque nationale du Canada

Table ronde de recherche-action du CCG sur les langues officielles en milieu de travail (Canada)
Le français à suivre? : redonner un dynamisme aux langues officielles en milieu de travail / Table ronde de recherche-action du CCG sur les langues officielles en milieu de travail; présidée par Michael Wernick; par Patrick Boisvert et Matthieu Leblanc.

Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.
Également disponible sur l'Internet.
ISBN 0-662-67332-8
N° de cat. SC94-99/2003

1. Canada--Administration--Politique linguistique. 2. Langue de travail--Canada.
3. Canada--Fonctionnaires--Langage. 4. Bilinguisme--Canada.
I. Boisvert, Patrick II. LeBlanc, Matthieu, 1969- III. Centre canadien de gestion IV. Titre.
V. Titre: French to follow?: revitalizing official languages in the workplace.

JL111.L36C32 2003 353.7 C2003-902436-9F

UN MOT DU CCG

Les gestionnaires du secteur public s'en remettent à différents types de recherche pour se tenir à flot dans un environnement de travail en constante évolution. D'une part, la recherche fondamentale leur permet d'acquérir une solide base de compréhension, en décrivant et en expliquant le milieu dans lequel ils évoluent. D'autre part, la recherche appliquée donne une perspective pratique à l'exercice, en présentant les implications possibles des décisions prises à partir des constatations de la recherche fondamentale. La recherche-action permet, pour sa part, de passer au niveau pratique suivant. Elle offre, en effet, aux gestionnaires des conseils opportuns et concrets, fondés sur leur vécu, afin de les aider à relever les défis plus pressants. Elle y parvient en faisant participer les gestionnaires à toutes les étapes du processus de recherche. Bref, elle vise à imprégner le milieu de travail de l'esprit inquisiteur qu'on retrouve habituellement au sein d'une organisation de recherche - une caractéristique clé d'une fonction publique qui se veut apprenante.

Ce rapport est le fruit de la troisième vague de Tables rondes de recherche-action du CCG. Cette année nos discussions avec les gestionnaires ont mis à l'avant-plan trois domaines de recherche :

- La gestion de crises
- L'apprentissage en ligne
- Les langues officielles en milieu de travail

Ces sujets ont un lien direct avec les problèmes auxquels les gestionnaires sont confrontés quotidiennement et sont d'une importance stratégique pour la fonction publique dans son ensemble. Dans le cas des langues officielles, il s'agit notamment d'un engagement renouvelé du gouvernement pris dans le discours du Trône du 30 septembre 2002 et d'une priorité stratégique pour les sous-ministres pour l'année 2003-2004.

Description de la recherche-action

La « recherche-action » du CCG rassemble des praticiens et des spécialistes de l'intérieur et de l'extérieur du gouvernement. Le groupe élabore des conseils pratiques pour relever les défis urgents en matière de gestion. Le processus de recherche est fondé sur des délibérations d'une Table ronde diversifiée, ce qui constitue un forum idéal pour recueillir rapidement l'opinion de chacun et tirer profit de leurs connaissances, de leur compréhension du sujet et de leur expérience. Les travaux de recherche s'échelonnent sur une année.

Les défis de gestion faisant l'objet des Tables rondes sont identifiés par les sous-ministres et les gestionnaires selon leur degré d'importance et d'urgence pour l'ensemble de la fonction publique. L'objectif consiste à mettre au point des produits de pointe, bien ciblés et pratiques que les gestionnaires de la fonction publique apprécient particulièrement puisqu'ils peuvent les utiliser dans le cadre de leur travail.

La Table ronde bénéficie du soutien d'un secrétariat composé d'universitaires et de chercheurs de la fonction publique.

Le présent rapport est le résultat des travaux de la Table ronde de recherche-action sur les langues officielles en milieu de travail. Dans l'ensemble, ce rapport complète bien le Plan d'action sur les langues officielles du gouvernement qui a été dévoilé en mars 2003. Il propose des pistes de solutions pour renforcer la capacité linguistique des effectifs de la fonction publique du Canada et suggère une approche pour les gestionnaires visant à implanter une culture qui favorise l'usage des deux langues officielles en milieu de travail.

Je crois sincèrement que ce document aidera grandement à poursuivre notre quête continue en vue de faire de la fonction publique du Canada un milieu de travail qui favorise l'épanouissement des deux collectivités linguistiques et qui se conforme à la vision et aux valeurs de la société canadienne énoncées dans la *Loi sur les langues officielles*.

J'aimerais remercier le président de la Table ronde, M. Michael Wernick, sous-ministre délégué, ministère du Patrimoine canadien, pour son engagement et son leadership. Je désire aussi souligner l'apport précieux de tous les membres de la Table ronde qui ont donné de leur temps et mis à contribution leur expertise parce qu'ils croient fermement en l'importance des langues officielles au sein de la fonction publique.

Jocelyne Bourgon
Présidente
Centre canadien de gestion

UN MOT DU PRÉSIDENT

Il est difficile d'imaginer des questions qui soient plus au cœur de ce que faire partie de la fonction publique du Canada veut dire que celles qui concernent la langue. Dans le passé, ces questions ont déchainé les passions et créé des divisions à l'extérieur et à l'intérieur de cette institution complexe. C'est pourquoi, j'ai accepté sans appréhension l'invitation qui m'a été faite d'assumer la présidence de cette Table ronde.

Bien entendu, il m'a été impossible de résister à ce défi et il me parait être de mon devoir de communiquer au mieux l'esprit de la Table ronde et sa façon d'aborder la question. Chacun d'entre nous a abordé cet exercice avec une expérience personnelle à la fois riche et étendue. Certains s'étaient déjà attaqués directement et officiellement à la question linguistique. D'autres avaient simplement progressé dans les rangs et affronté ces problèmes de première main dans divers milieux de travail. En revanche, nous partagions tous, à mon avis, le désir de nous attaquer à ces questions de la manière la plus directe et la plus franche possible, sans chercher à fuir les vérités désagréables ou les conclusions controversées. Toutefois, à cette détermination nous avons constamment opposé le désir d'élargir l'examen de la question pour la rendre plus accessible et plus utile. La Table ronde voulait produire quelque chose qui irait bien au-delà des exhortations et de la rhétorique afin d'offrir des conseils pratiques à nos collègues, gestionnaires intermédiaires et supérieurs. Je laisse ici les lecteurs décider par eux-mêmes dans quelle mesure nous avons réussi.

Les lecteurs ne doivent pas s'imaginer que tous les membres de la Table ronde étaient également favorables à chaque recommandation. Nous avons eu des échanges animés avec des points de vue bien différents. Toutefois, nous avons reconnu qu'il était important de mettre ces idées de l'avant pour arriver à un débat et un examen sérieux, et qu'il était urgent de traiter de manière concertée les questions entourant la langue de travail. La fonction publique du Canada doit refléter les valeurs et la diversité du Canada que nous nous efforçons de servir.

La Table ronde se réjouit de l'annonce récente de financement accru pour les langues officielles par le gouvernement du Canada. Comme les lecteurs pourront le constater, les recommandations de la Table ronde vont dans le même sens que les mesures et les investissements contenus dans le Plan d'action sur les langues officielles dévoilé en mars 2003.

En terminant, j'aimerais remercier les membres de la Table ronde dont la générosité a été sans faille en ce qui concerne le don de leur temps et de leurs compétences, ainsi que les champions des langues officielles qui nous ont fait profiter de leurs expériences et de leurs réflexions. Je voudrais remercier en particulier Patrick Boisvert et l'équipe du CCG qui ont soutenu notre travail avec compétence et avec grâce malgré les pressions.

Michael Wernick

Michael Wernick
Président
Table ronde de recherche-action du CCG
sur les langues officielles en milieu de travail

REMERCIEMENTS

Président :	Michael Wernick	Ministère du Patrimoine canadien
Membres :	Denise Boudrias	Commission de la fonction publique
	Denis Desautels	Université d'Ottawa
	Mario Dion	Ministère de la Justice
	Ivan P. Fellegi	Statistique Canada
	Marc Lafrenière	Bureau du Conseil privé
	Aldéa Landry	Landal Inc.
	Claude Laverdure	Bureau du Conseil privé
	Kathryn E. McCallion	Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international
	Diana Monnet	Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada
	Michael G. Nurse	Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
	Georges Tsaï	Centre canadien de gestion
	Hau Sing Tse	Agence canadienne de développement international
	Diane Vincent	Agriculture et agroalimentaire Canada
	Maxwell Yalden	Membre du Comité des droits de l'homme aux Nations Unies
	Gilbert Langelier	Commissariat aux langues officielles
	Anne Scotton	Bureau du Conseil privé
Secrétariat :	Patrick Boisvert	Centre canadien de gestion
	François Hénault	Développement des ressources humaines Canada
	Josée Godin	Université de Moncton
	Matthieu LeBlanc	Université de Moncton
	Anna-Maria Raposo	Centre canadien de gestion
	Joanne Nash	Centre canadien de gestion
	Michèle Renaud	Centre canadien de gestion
	Marie Biron	Agriculture et agroalimentaire Canada

Les membres de la Table ronde aimeraient remercier les nombreuses personnes qui ont contribué à la réalisation du présent rapport. La Table ronde désire également souligner le travail hors pair du secrétariat et de tous ceux et toutes celles qui ont assuré la révision et la publication du rapport. Sans le concours de toutes ces personnes, le succès des travaux de la Table ronde n'aurait pas été possible.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 1

PROGRÈS RÉALISÉS AU CHAPITRE DES LANGUES OFFICIELLES 3 1

- **Les fondements - une fonction publique au service des Canadiens 3**
- **Le chemin parcouru sur le plan législatif 4**
- **Partage de la responsabilité du bilinguisme en milieu de travail 6**
- **La pratique du bilinguisme au travail : mirage ou réalité? 7**

SAISIR LE CONTEXTE ACTUEL ET ÉMERGENT 9 2

- **Modèle d'analyse portant sur la capacité et l'usage 9**
- **L'impact des technologies de l'information et de la gestion horizontale 10**
- **Capacité linguistique des effectifs de la fonction publique 11**
  - Taux de participation 11
  - Atteinte du profil linguistique et prime au bilinguisme 12
  - Dotation des postes bilingues 14
  - Disponibilité d'une main-d'œuvre bilingue : recrutement, développement de la carrière et maintien en poste 16
  - Une fonction publique qui investit dans son développement : formation et évaluation linguistique 18
- **Usage des langues officielles en milieu de travail 20**
  - Réalité de l'asymétrie linguistique et satisfaction des employés 20
  - Attitudes des employés face à la langue de travail 23

CRÉER UN DYNAMISME POUR LE BILINGUISME AU TRAVAIL 25 3

- **Miser sur la culture organisationnelle 25**
- **L'importance du leadership des administrateurs généraux 25**
- **Les champions des langues officielles comme agents de changement 26**
- **Une stratégie d'intervention pour dynamiser la langue de travail 26**
  - Diagnostic de la langue de travail 26
  - Principes directeurs d'une stratégie 27
- **Appui pour l'innovation en matière des langues officielles 28**

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS 31

BIBLIOGRAPHIE 35

ANNEXE 1 : BONNES PRATIQUES POUR LA LANGUE DE TRAVAIL 37

ANNEXE 2 : RESSOURCES SUPPLÉMENTAIRES SUR LA LANGUE DE TRAVAIL 47

INTRODUCTION

La fonction publique du Canada n'est pas que la somme de ses fonctions. Elle constitue, en soi, une importante institution nationale qui se doit d'être à l'image des caractéristiques fondamentales du pays qu'elle sert et d'en adopter les valeurs.

En ce début de millénaire, la fonction publique est au prise avec un programme complexe et varié de modernisation et de réforme. Il est essentiel qu'elle personnifie et exprime la dualité linguistique du Canada, non seulement dans la prestation de ses services, mais également dans la composition de ses ressources humaines et dans l'environnement de travail qu'elle crée. La langue de travail est un défi constant pour la fonction publique fédérale depuis plus de trente ans, un défi que tous les gouvernements qui se sont succédés au fil des ans ont entrepris de relever. Ce défi s'inscrit de façon parallèle avec celui de l'inclusion et de la diversité au sein de la fonction publique. La diversité et les langues officielles sont deux valeurs fondamentales du pays qui coexistent et qui sont mutuellement bénéfiques.

Dans les discours du Trône du 30 janvier 2001 et du 30 septembre 2002, le gouvernement actuel a réitéré son engagement à renforcer « ...l'utilisation de nos deux langues officielles dans la fonction publique fédérale, autant au travail que dans les communications avec les Canadiens ». Résultant de cet engagement, le gouvernement du Canada a dévoilé en mars 2003 son Plan d'action sur les langues officielles. Le Plan d'action comporte de nouvelles ressources financières et les principales mesures qui appuieront, en outre, les efforts visant l'édification d'une fonction publique exemplaire au chapitre de la langue de service et de la langue de travail. Le Bureau du Conseil privé fait également des langues officielles une des priorités stratégiques de la fonction publique du Canada en 2003-2004. Pour une deuxième année consécutive, les sous-ministres seront tenus de poursuivre leur engagement à l'égard des langues officielles qui demeurent un de leurs objectifs de rendement.

Les délibérations de la Table ronde ont permis de cerner dans chaque organisation de la fonction publique une dynamique entraînant l'interaction de deux facteurs distincts : la capacité et l'usage.

Un facteur que l'on retrouve dans toute organisation est sa **capacité** de fonctionner dans les deux langues officielles. Celle-ci dépend des aptitudes linguistiques de ses effectifs, élément qui, à son tour, est déterminé par les pratiques de recrutement, de promotion et de maintien en poste, les ressources que l'organisation consacre à l'amélioration des aptitudes linguistiques de ses effectifs et son infrastructure linguistique de traduction, d'interprétation, de facilitation de réunions, de logiciels et de technologie informatique.

L'autre facteur est l'**usage** qui prend forme au sein de l'organisation. Ce facteur n'est pas nécessairement lié à la capacité qui est plus une mesure de l'usage potentiel que de la pratique réelle. L'usage dépendra de toute une variété de normes organisationnelles, comme les codes officiels et l'exemple donné par la direction, l'atmosphère émotionnelle et psychologique ressentie par chaque employé, l'influence des antécédents et des pratiques antérieures qui façonnent la culture et les valeurs organisationnelles ainsi que la nature du travail que l'organisation accomplit.

L'interaction entre la capacité et l'usage est complexe. Au mieux, on peut espérer un cycle vertueux de renforcement mutuel. Les « bonnes pratiques » attirent les employés qui ont de bonnes capacités linguistiques et les incitent à rester, elles préservent le respect et l'échange entre les communautés linguistiques au sein de l'organisation. Elles aident l'employé à se tenir à jour et à préserver ses capacités linguistiques plus longtemps, réduisant les efforts nécessaires pour la formation et l'amélioration de ses capacités. En revanche, des pratiques médiocres usent la capacité et engendrent une chute rapide de l'usage. Les milieux de travail unilingues auront de la difficulté à attirer et à garder des employés pour lesquels il est important de pouvoir utiliser l'autre langue officielle au travail et ils seront moins attirants pour ceux qui cherchent à se perfectionner dans les deux langues. En usant la capacité, on finit par affaiblir la langue de service.

Ce document propose en premier lieu d'examiner le contexte passé et de rendre compte des progrès réalisés au chapitre des langues officielles. Nous aborderons en deuxième partie le contexte actuel et émergent à travers une analyse de la capacité et de l'usage des langues officielles en milieu de travail. La troisième partie abordera l'immense défi culturel entourant la langue de travail et le besoin d'amorcer un changement de culture axé sur les valeurs fondamentales de respect et d'inclusion si nous voulons redonner un nouveau souffle aux langues officielles en milieu de travail.

PROGRÈS RÉALISÉS AU CHAPITRE DES LANGUES OFFICIELLES

Partie 1

Les fondements : une fonction publique au service des Canadiens

Tissu de la société canadienne

Au tournant des années 60, le pays était mûr pour une profonde réflexion sur le statut de l'anglais et du français dans l'ensemble du pays et dans les institutions fédérales en particulier. Le gouvernement fédéral a créé la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme en 1963 (Commission Laurendeau-Dunton). Celle-ci passera 7 ans à faire une véritable radiographie de la société canadienne. La Commission a d'abord constaté que le pays traversait « la crise majeure de son histoire ». Il fallait pour la résoudre, donner à chacun le droit à l'éducation dans sa langue et rendre la fonction publique fédérale bilingue. La *Loi sur les langues officielles* a vu le jour en 1969, dans la foulée de ces travaux. Parmi l'un des principaux objectifs de la *Loi* révisée de 1988 figure la cohabitation harmonieuse des deux communautés linguistiques du pays, à savoir les anglophones et les francophones. Il est bien précisé dans la *Loi* que le gouvernement s'engage à donner aux agents des institutions du Parlement ou du gouvernement l'égale possibilité d'utiliser la langue officielle de leur choix dans la mise en œuvre commune des objectifs de ces institutions.

Encore aujourd'hui, le gouvernement fédéral, par l'entremise de sa politique linguistique sur les langues officielles, continue à manifester sa volonté de faire valoir la dualité linguistique du pays comme valeur fondamentale et comme source de dynamisme et d'unité. C'est d'ailleurs le message que véhiculent les organismes chargés de la promotion du bilinguisme et de la dualité linguistique du pays, plus précisément le Conseil du Trésor, le Commissariat aux langues officielles et le ministère du Patrimoine canadien. Qui plus est, les discours du Trône du 30 janvier 2001 et du 30 septembre 2002 ainsi que le dévoilement du Plan d'action sur les langues officielles en mars 2003 témoignent d'un engagement renouvelé de la part du gouvernement à l'égard de la dualité linguistique au niveau de l'éducation, du développement des communautés et d'une fonction publique exemplaire.

Services à la population et aux communautés

Depuis l'adoption de la *Loi sur les langues officielles* en 1969, le gouvernement canadien s'est engagé à accorder à l'anglais et au français un statut égal en garantissant à ses citoyens et à ses communautés de langue officielle certains droits fondamentaux en matière de langue. Cette égalité des statuts a été réaffirmée par la *Charte canadienne des droits et libertés* adoptée en 1982, puis par la *Loi sur les langues officielles* de 1988, qui donne effet aux garanties de la *Charte*. Sont également précisées dans la *Charte* les modalités relatives à la prestation des services au public dans l'une ou l'autre des langues officielles.

En somme, le gouvernement souhaite que tous les Canadiens se « sentent chez eux » quand ils font affaire avec l'administration fédérale, c'est-à-dire qu'ils se sentent libres d'utiliser l'anglais ou le français dans leurs rapports avec l'État, et cela dans un objectif d'équité et d'égalité. Le bilinguisme au gouvernement fédéral, en plus d'être une obligation légale, est avant tout une question de savoir parler à ses citoyens et citoyennes.

Le gouvernement fédéral à titre d'employeur : reflet de la société canadienne

Le gouvernement fédéral s'est aussi engagé à répondre à ses obligations légales en assurant le principe de la participation équitable qui consiste à offrir des chances égales aux membres des deux groupes linguistiques au niveau de l'embauche et de l'avancement au sein de la fonction publique. Le respect de cet engagement a permis aux effectifs des institutions fédérales de refléter la présence au Canada des deux collectivités de langue officielle. À ce titre, nous sommes à même de constater que la représentation des francophones dans la fonction publique excède celle de la population francophone au pays. Le taux de participation actuel des francophones dans la fonction publique est de 31 p. cent, alors que leur représentation dans la population canadienne est de 23 p. cent.

Comme nous le verrons dans la prochaine partie, la *Loi sur les langues officielles* de 1988 a également donné une base législative plus claire au niveau de la langue de travail. Les clarifications apportées par la *Loi* de 1988 portent notamment sur la désignation de régions dites « bilingues », sur les droits des employés et sur l'obligation des institutions fédérales de créer un milieu de travail permettant aux employés d'utiliser la langue de leur choix.

Le chemin parcouru sur le plan législatif

La lettre de la Loi

Par « lettre », on entend « le sens strict des mots, la forme ». *Stricto sensu*, depuis 1969, les progrès réalisés sont dans l'ensemble considérables. Les mesures législatives qui ont permis aux citoyens et aux fonctionnaires de se prévaloir de leurs droits en matière de langue et de bénéficier de l'appui de l'État sont la *Loi sur les langues officielles* (1969), la *Résolution parlementaire sur les langues officielles* (1973), la *Charte canadienne des droits et libertés* (1982) et la *Loi sur les langues officielles* révisée (1988). Aujourd'hui, la Loi régit tout ce qui concerne les débats et les

travaux parlementaires, les actes législatifs, l'administration de la justice, les communications avec le public et la prestation des services, la langue de travail, la participation des Canadiens d'expression française et d'expression anglaise, et la promotion du français et de l'anglais. On y fait également mention des attributions et des obligations du Conseil du Trésor en matière de langues officielles, du rôle du Commissaire aux langues officielles ainsi que du recours judiciaire.

Quant à la langue de travail proprement dite, la *Loi* est très explicite à ce sujet, la partie V y étant consacrée en entier. On y précise notamment les circonstances dans lesquelles les employés de l'administration fédérale peuvent utiliser l'anglais ou le français au travail à l'intérieur des régions désignées bilingues. Le choix de la langue de travail dans les régions désignées permet précisément de se sentir chez soi au travail.

La *Loi* énonce l'obligation qu'ont les institutions fédérales (ministères, organismes, sociétés d'État, etc.) d'offrir à leurs employés un milieu propice à l'utilisation de la langue officielle de leur choix. En outre, l'employeur est tenu d'offrir un certain nombre de services et d'outils dans les deux langues officielles, plus précisément la surveillance des employés, les instruments de travail, les systèmes informatiques, les services centraux et personnels et les réunions.

Il existe aussi des règles régissant les communications entre les régions, et on précise le rôle que doivent jouer la haute direction, les gestionnaires et les surveillants dans la création et la promotion d'un climat de travail propice à l'utilisation de l'une ou l'autre des langues officielles.

Somme toute, nous pouvons conclure que la *Loi* de 1969 a été déterminante pour jeter les bases de l'action et que les révisions apportées à la Loi de 1988 ont grandement aidé à clarifier les droits et obligations concernant la langue de travail. La *Loi* de 1988 exige une approche qui doit aller au-delà du conformisme juridique. L'application de la Loi se joue surtout au niveau de la culture et des comportements. Elle exige une conformité qui est ancrée dans les valeurs pour être pleinement effective.

L'esprit de la Loi

Par « esprit », on entend « le sens profond d'un texte, le fond ». Il faut reconnaître qu'un long chemin a été parcouru depuis l'adoption de la *Loi* en 1969. Pour de nombreux Canadiens, la dualité linguistique constitue aujourd'hui une valeur fondamentale du pays. Si l'on s'en tient aux chiffres, le nombre de Canadiens bilingues a doublé depuis 1970. Qui plus est, selon Patrimoine canadien, tous les sondages d'opinion confirment un net appui en faveur des langues officielles, surtout chez les jeunes Canadiens. Enfin, les mentalités ont, dans bien des cas, changé de plus en plus de Canadiens ayant reconnu les avantages et l'importance du bilinguisme.

Cela dit, il est de fait que le gouvernement s'est heurté à de nombreux obstacles dans l'application de la *Loi* au fil des années. Le projet est donc loin d'être achevé. À titre d'exemple, la Commissaire aux langues officielles affirme que, depuis 1970, les changements ont été trop lents et souvent trop superficiels. Cet état de choses serait, selon la Commissaire, le résultat d'un manque de leadership de la part des hauts gestionnaires fédéraux qui auraient négligé de répondre adéquatement aux exigences de la *Loi*. S'ajoutent à ces obstacles la délégation

de certaines compétences aux gouvernements provinciaux et aux entreprises privées, jumelée aux compressions budgétaires dont a été frappée l'administration fédérale au fil des années. Ces obstacles ont exacerbé le problème, de telle sorte que, depuis les 15 dernières années, on assiste à un certain piétinement dans le domaine des langues officielles.

Au chapitre de la **langue de travail**, les progrès réels n'ont pas été aussi considérables (comparativement à la **langue de service**, par exemple). En fait, tous s'entendent pour dire qu'il s'agit du « parent pauvre » de la politique de bilinguisme institutionnel. Bien qu'on ne puisse pas nier que les mesures législatives ont permis à un nombre appréciable de fonctionnaires de travailler dans leur première langue officielle, il importe de reconnaitre qu'il existe encore des barrières systémiques à l'utilisation de la langue officielle de son choix dans la fonction publique.

Partage de la responsabilité du bilinguisme en milieu de travail

Dans les plus récents rapports annuels du Commissariat aux langues officielles et du Secrétariat du Conseil du Trésor, il est question de la responsabilité du bilinguisme en milieu de travail. Récemment, la Commissaire et la présidente du Conseil du Trésor ont décidé de joindre leurs voix en vue de créer un milieu plus propice à l'utilisation des deux langues officielles. Toutes deux insistent sur le leadership dont la haute direction de la fonction publique doit faire preuve et sur le changement d'attitude, de comportement ou de « culture » qui s'impose, sans quoi il sera difficile d'obtenir des résultats concrets et durables et presque impossible d'atteindre l'objectif que s'est fixé le gouvernement.

Sur un plan administratif, au sein de l'appareil gouvernemental, de nombreuses instances ou organismes se partagent les responsabilités en matière de langues officielles, y compris la langue de travail. On compte notamment le Secrétariat du Conseil du Trésor (qui se charge de l'élaboration et de la coordination des politiques et des programmes en ce qui a trait aux communications, au service public, à la langue de travail et à la participation équitable des anglophones et des francophones au sein de la fonction publique), le Commissariat aux langues officielles (qui veille à ce que les ministères et les organismes fédéraux respectent la lettre et l'esprit de la *Loi* et joue le rôle d'ombudsman linguistique) et le ministère du Patrimoine canadien (qui coordonne l'engagement fédéral en ce qui a trait à l'appui aux minorités francophones et anglophones et se charge de la promotion du français et de l'anglais dans la société canadienne). Jouent également un rôle important le Bureau du Conseil privé, la Commission de la fonction publique et le Comité des sous-ministres responsables des langues officielles. En plus de tous ces organismes ayant une responsabilité particulière à l'égard des langues officielles, la responsabilité du bilinguisme incombe aussi à tous les ministères et organismes fédéraux qui sont responsables de l'observation des dispositions de la *Loi* et de la réalisation des objectifs gouvernementaux en matière de langues officielles. Malgré la concertation de ces différentes instances responsables de la mise en œuvre de la *Loi sur les langues officielles*, il n'en demeure pas moins que les résultats sont souvent diffus dans la lourdeur administrative.

La pratique du bilinguisme en milieu de travail : mirage ou réalité?

Une fonction publique exemplaire offre non seulement des services de haute qualité à la population canadienne dans les deux langues officielles, elle respecte aussi les droits linguistiques de ses employés. Si la *Loi* prévoit des conditions « parfaites », en revanche les fonctionnaires savent très bien que, au quotidien, les choses se passent autrement. Le Commissariat aux langues officielles et le Secrétariat du Conseil du Trésor sont les premiers à reconnaître que les résultats escomptés ne sont pas toujours atteints.

Un examen rapide des rapports officiels du Commissariat aux langues officielles et du Secrétariat du Conseil du Trésor permet de constater les nombreux obstacles qui entravent à l'emploi des deux langues officielles au sein de la fonction publique, surtout en ce qui a trait à l'utilisation du français. Parmi les barrières les plus fréquemment citées au fil des années, on compte :

- la non-disponibilité des instruments de travail dans la langue officielle de choix de l'employé : manuels de directives, notes de service, documents de travail, guides de formation, messages téléphoniques, etc.;
- l'absence de services centraux et personnels dans les deux langues officielles;
- l'absence d'outils informatiques dans les deux langues officielles (logiciels, etc.);
- la méconnaissance, chez les employés, des droits et obligations en matière linguistique;
- le profil linguistique des postes bilingues ne reflète pas toujours les besoins réels liés aux fonctions à accomplir dans la langue seconde;
- la désignation parfois aléatoire des postes bilingues;
- le déroulement de séances d'information dans une langue seulement;
- le déroulement de réunions dans une langue seulement;
- l'unilinguisme des surveillants et des membres de la haute gestion;
- l'impossibilité de rédiger les documents dans la première langue officielle;
- la difficulté pour un grand nombre de fonctionnaires qui suivent une formation linguistique de mettre en pratique leurs compétences nouvellement acquises (manque de confiance, manque d'occasions, etc.);
- le manque de leadership de la part de la haute gestion.

À cela s'ajoutent les commentaires obtenus par suite de la Consultation des champions des langues officielles menée en 2001. Voici les principaux points soulevés :

- les ébauches de documents circulent trop souvent dans une seule langue (la plupart du temps en anglais) dans les régions où la langue de travail est le français, dans la RCN et dans d'autres régions bilingues;
- les organismes centraux ne mettent pas en pratique ce qu'ils prêchent : les réunions commencent souvent par un mot de bienvenue en français, mais les questions de fond sont débattues en anglais seulement;
- pour s'assurer d'être compris, les francophones travaillent en anglais;
- une fois la formation linguistique terminée, le maintien et la consolidation des connaissances en français s'avèrent difficiles pour les anglophones;
- la formation linguistique n'est pas suffisamment orientée vers la langue de travail des fonctionnaires; pour que les cours soient efficaces, il faudrait qu'ils soient orientés vers la langue spécialisée du milieu de l'apprenant;
- dans les ministères, les cadres supérieurs ne donnent pas le ton;
- il existe des problèmes quant à la formation linguistique : les cadres sont systématiquement interrompus pendant les cours, le grand nombre d'annulations complique la programmation des cours, etc.;
- Les employés du groupe des minorités visibles dont la première langue officielle n'est ni l'anglais ni le français ont souvent plus de difficulté à apprendre l'une ou l'autre des langues officielles que les anglophones ou les francophones.

Bien que cette liste ne soit pas exhaustive, elle nous permet de cerner la nature et la complexité des obstacles les plus fréquemment signalés par les employés. Dans quelques-uns des rapports, on insiste sur les répercussions de ces barrières sur les employés de la fonction publique. Dans certains cas, les francophones craignent d'être qualifiés de « mauvaise tête » s'ils persistent à travailler dans leur langue. D'autres hésitent à travailler dans leur langue par crainte des répercussions fâcheuses que cela pourrait avoir sur leur évaluation et, partant, l'avancement de leur carrière. Par conséquent, de nombreux francophones choisissent l'anglais comme langue de travail, ce qui peut se traduire, à la longue, par une perte de compétence dans la première langue officielle de l'employé, voire l'assimilation « professionnelle ».

Enfin, il ne faut pas oublier les facteurs « extra-linguistiques » qui font que, dans certains ministères et organismes, l'usage de l'anglais comme langue de travail est solidement ancré. Étant donné le prestige économique de l'anglais et l'asymétrie d'ordre démographique entre anglophones et francophones, le français n'a malheureusement pas toujours la place qui lui revient au sein de la fonction publique fédérale.

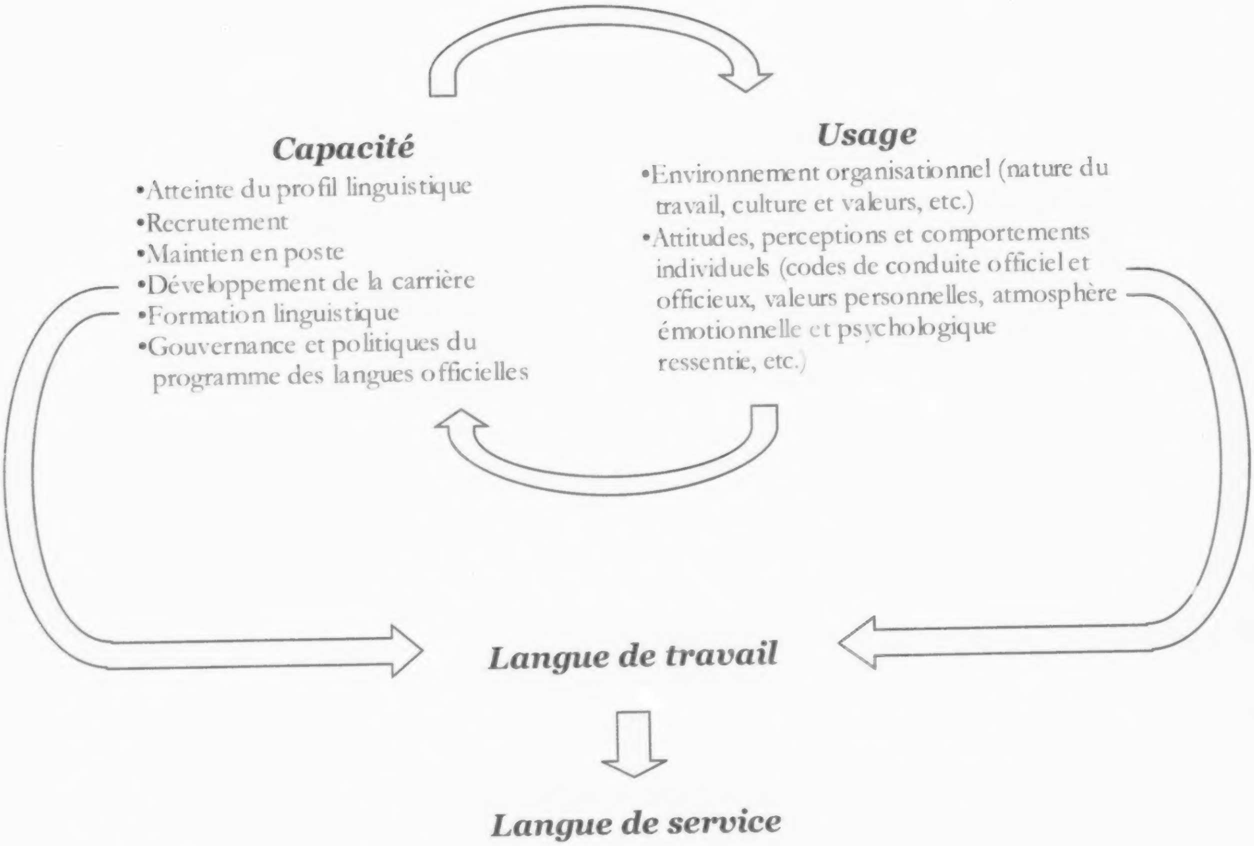
Modèle analytique portant sur la capacité et l'usage

Pour mieux saisir le contexte actuel et émergent entourant la langue de travail, la Table ronde propose d'effectuer une analyse descriptive s'appuyant principalement sur des données empiriques. L'analyse abordera deux facteurs en interaction qui sont présents dans chaque organisation de la fonction publique : la capacité et l'usage.

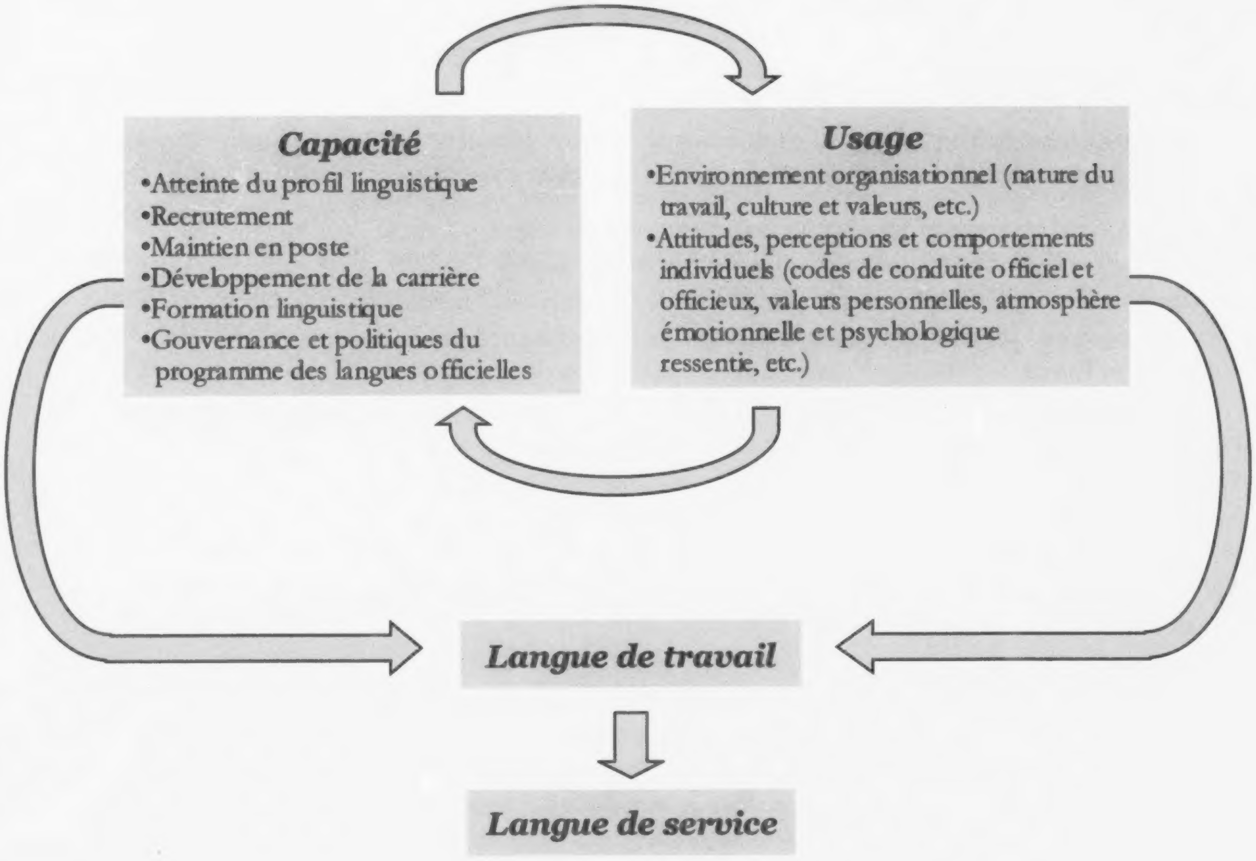
Par **capacité**, nous entendons l'aptitude d'une organisation à fonctionner dans les deux langues officielles. La capacité sera affectée notamment par une présence équitable des deux communautés linguistiques au sein des effectifs, le recrutement et le maintien en poste, l'atteinte du profil linguistique des postes bilingues et la politique de dotation des postes bilingues, la formation linguistique et la gouvernance du programme des langues officielles.

L'**usage** concerne l'utilisation effective des langues officielles au sein des organisations. Le facteur de l'usage peut être ou ne pas être étroitement lié à la capacité qui est plus une mesure de l'usage potentiel que de la pratique réelle. L'usage sera affecté par les conditions présentes au sein de l'environnement organisationnel et par les attitudes, perceptions et comportements individuels (par exemple : la nature du travail accompli par l'organisation, la culture et les valeurs organisationnelles, les codes de conduite officiels et officieux des gestionnaires et employés, l'atmosphère émotionnelle et psychologique ressentie par les employés, etc.).

L'interaction entre la capacité et l'usage est complexe. L'idéal serait un cycle vertueux de renforcement mutuel. Les efforts consentis au renforcement et au maintien de la capacité linguistique devraient normalement entrainer une amélioration de l'usage des langues officielles en milieu de travail. En revanche, un manque d'appui sur la capacité entrainera un affaiblissement de celle-ci qui à son tour engendrera une chute rapide de l'usage des langues officielles en milieu de travail. L'usure de la capacité linguistique et de l'absence d'un usage véritable des deux langues officielles aura pour conséquence d'affaiblir la langue de service.



L'impact des nouvelles technologies de l'information se fait sentir dans toutes les sphères d'activités du gouvernement. La modernisation de la prestation des services a entrainé une présence grandissante du gouvernement sur l'Internet avec le Site du Canada et l'initiative Gouvernement en direct. L'accessibilité à l'Internet étant de plus en plus répandue, la demande pour une interactivité dans les deux langues officielles avec les citoyens est appelée à augmenter encore plus largement. De facon plus générale, les moyens de communications actuels au sein de la fonction publique (par exemple le courriel et la vidéoconférence) ne cessent de générer davantage d'opportunités d'interaction entre les employés dans les deux langues officielles.



L'impact des nouvelles technologies de l'information et de la gestion horizontale

L'impact des nouvelles technologies de l'information se fait sentir dans toutes les sphères d'activités du gouvernement. La modernisation de la prestation des services a entraîné une présence grandissante du gouvernement sur l'Internet avec le Site du Canada et l'initiative Gouvernement en direct. L'accessibilité à l'Internet étant de plus en plus répandue, la demande pour une interactivité dans les deux langues officielles avec les citoyens est appelée à augmenter encore plus largement. De façon plus générale, les moyens de communications actuels au sein de la fonction publique (par exemple le courriel et la vidéoconférence) ne cessent de générer davantage d'opportunités d'interaction entre les employés dans les deux langues officielles.

La complexification des défis auxquels se heurte la fonction publique, incluant celui des technologies de l'information, influence son mode de gestion qui a tendance à devenir de plus en plus horizontal. La gestion horizontale implique une collaboration plus étroite entre différents ministères et entre l'administration centrale et ses bureaux régionaux. Par conséquent, les rapports entre les régions unilingues et bilingues peuvent également se voir davantage sollicités.

En définitive, les technologies de l'information et la gestion horizontale entraînent de nouvelles exigences tant pour la prestation des services dans les deux langues officielles que pour la création de milieu de travail bilingue. Dans ce contexte, il devient d'autant plus pressant de mettre en place les mesures et les ressources qui permettront de renforcer la capacité linguistique des effectifs de la fonction publique et d'adapter l'environnement de travail de façon à ce qu'il assure un respect véritable des deux communautés de langue officielle.

Capacité linguistique de la fonction publique

Taux de participation

Le principe de la participation équitable contenu dans la *Loi sur les langues officielles* constitue un pilier important pour assurer des chances égales aux membres des deux groupes linguistiques quant à l'embauche et à l'avancement au sein des institutions fédérales. Le principe permet d'assurer la présence d'anglophones et de francophones au sein des institutions fédérales qui reflète la population canadienne. Le respect du principe constitue donc un préalable essentiel à l'usage des deux langues officielles en milieu de travail.

À cet égard, nous sommes en mesure de constater que les efforts réalisés par l'ensemble des institutions fédérales ces dernières années ont porté fruit. Le taux de participation actuel des francophones dans la fonction publique est de 31 p. cent, alors que leur représentation dans la population canadienne est de 22,9 p. cent.[1] La proportion des francophones au sein des différentes catégories d'emploi varie au sein de la fonction publique. Parmi les principales catégories d'emploi, le taux de représentation des francophones se chiffre à environ : 28 p. cent pour le groupe des cadres, 25 p. cent pour le groupe scientifique et professionnel, 24 p. cent pour le groupe technique, 36 p. cent pour le groupe administratif et affaires étrangères, 33 p. cent pour le groupe du soutien administratif et 25 p. cent pour le groupe des opérations.[2] On observe une surreprésentation plus prononcée des francophones au sein des catégories d'emploi (i.e. groupe de soutien administratif) qui fournissent des services aux autres fonctionnaires comparativement aux catégories reliées au mandat institutionnel.

[1] Statistique Canada, Recensement de 2001.
[2] Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, Rapport annuel sur les langues officielles, 2001-2002.

La Table ronde est d'avis qu'il faudra rester extrêmement vigilant sur le maintien des acquis au niveau de la représentation des francophones particulièrement pour les catégories d'emploi reliées au mandat institutionnel (i.e. groupe des cadres, groupe scientifique et professionnel et groupe technique). Il faudra également veiller à corriger la surreprésentation des francophones pour les groupes de l'administration et des affaires étrangères et de soutien administratif de façon à refléter le taux de francophones au sein de la population. Pour favoriser un environnement de travail véritablement représentatif de la dualité linguistique, la présence équitable des francophones est essentielle dans toutes les sphères d'activités des ministères et organismes.

Malgré ces avancées positives, le problème de sous-représentation des anglophones pour la région du Québec persiste toujours. Les anglophones représentent 7,5 p. cent des effectifs de la fonction publique fédérale au Québec alors qu'ils composent environ 13 p. cent de la population.[3] Une stratégie de recrutement visant particulièrement les anglo-Québécois s'impose pour rectifier la situation. L'engagement du gouvernement à cet égard devra se traduire par des résultats concrets si nous voulons donner un sens véritable au principe de participation équitable des deux collectivités de langue officielle.

- Il est nécessaire de poursuivre les efforts pour maintenir une participation équitable des francophones particulièrement dans les catégories d'emploi reliées au mandat institutionnel des organisations et de corriger la surreprésentation des francophones dans les catégories d'emploi dont les fonctions consistent à offrir des services administratifs aux autres fonctionnaires.
- Il est nécessaire de mettre en place une stratégie de recrutement pour corriger le problème de sous-représentation des anglophones dans la fonction publique fédérale au Québec.

Atteinte du profil linguistique et prime au bilinguisme

Atteinte du profil linguistique

Un indicateur de succès du développement d'une main-d'œuvre fédérale bilingue est la mesure de l'atteinte des exigences linguistiques pour les postes occupés par les employés.

En 2002, les postes désignés bilingues représentaient 37 p. cent de tous les postes de la fonction publique et 28 p. cent de ces postes nécessitaient le niveau de compétence linguistique le plus élevé dans la deuxième langue et 67 p. cent requéraient un niveau intermédiaire.[4] Environ 84 p. cent des employés occupant les postes bilingues répondaient aux exigences linguistiques de leur poste. Il faut noter qu'une large partie (78 p. cent)

[3] ibid.

[4] Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, Rapport annuel sur les langues officielles, 2001-2002.

des postes désignés bilingues sont occupés par des francophones.[5] Il demeure encore problématique de constater que plusieurs titulaires de postes bilingues ne répondent pas aux exigences linguistiques de leur poste.

Au niveau des postes de direction de la catégorie EX, 78 p. cent sont désignés bilingues et 98 p. cent de ces postes exigent la norme CBC. Au 31 mars 2002, seulement 72 p. cent de ces cadres avaient satisfait aux exigences linguistiques de leur poste.[6] Le gouvernement a pris l'engagement d'imposer la date butoir du 31 mars 2003 où tous les cadres devraient satisfaire aux exigences linguistiques de leur poste. La Table ronde appuie cet engagement. Ceci constitue une occasion pour le gouvernement de donner le ton en envoyant un message clair que les langues officielles doivent être une priorité pour les employés qui désirent gravir les échelons.

Un récent sondage[7] auprès de la relève de la direction révèle certaines difficultés dans l'atteinte du profil linguistique des gestionnaires appartenant aux catégories EX, EX moins 1 et 2. Il est significatif de constater que seulement 34 p. cent des répondants possédaient un niveau CBC. Compte tenu du rôle que doivent jouer les cadres intermédiaires et les superviseurs dans les activités quotidiennes au travail, ces résultats portent à croire que les compétences linguistiques de ces derniers ne seraient pas suffisamment élevées. Il serait opportun de renforcer les compétences linguistiques de l'ensemble des cadres intermédiaires et des superviseurs dans les régions bilingues au niveau CBC, si les fonctions du poste le justifient, et d'investir les ressources supplémentaires au niveau de la formation linguistique. Ce coût d'opportunité devrait se traduire par une amélioration de la qualité des relations entre superviseurs et employés et aussi, comme nous le verrons plus loin, préparer une relève bilingue pour les postes de direction.

Dans la même veine, il importe aussi de revoir l'identification des exigences linguistiques des postes de cadres intermédiaires et de supervision dans les régions unilingues en raison de la prolifération des initiatives horizontales impliquant les régions bilingues (administration centrale) et les régions unilingues. Des compétences linguistiques plus élevées de certains postes clés dans les régions unilingues devraient favoriser l'établissement de collaborations de travail bilingues dans le cadre d'initiatives ou projets interrégionaux.

Prime au bilinguisme

La prime au bilinguisme a été introduite en 1977 en vue de reconnaître les aptitudes et les efforts des employés qui occupent des postes désignés bilingues. À l'heure actuelle, la prime de 800 $ est attribuée aux employés qui réussissent les tests de compétences linguistiques sans égard à l'utilisation réelle de l'autre langue en milieu de travail. Le montant attribué et l'administration de la prime ne permettent plus d'atteindre l'objectif initialement recherché. Il faut reconnaître que pour certains, la prime au bilinguisme est un symbole de l'importance du bilinguisme alors que pour d'autres elle constitue une source d'irritants. Malgré les avis partagés sur cette

[5] ibid.
[6] ibid.
[7] Commission de la fonction publique du Canada, *Réexamen de la relève de la direction : planification du renouvellement de la fonction publique*, 2002.

question, il s'avère souhaitable d'effectuer un réexamen de l'efficacité de la prime dans le cadre de la révision du programme des langues officielles et de la modernisation des ressources humaines. Il est clair que la question de la prime au bilinguisme ne pourra être réglée unilatéralement puisqu'elle doit faire l'objet de négociations entre le gouvernement et les syndicats. Une piste de solution qui demeure à être explorée, particulièrement par les syndicats, consisterait à rediriger les sommes allouées à la prime au niveau de la formation et du perfectionnement linguistique des employés en créant des comptes d'apprentissage destinés à cette fin.

Dotation des postes bilingues

Selon le rapport annuel de la Commission de la fonction publique, les postes bilingues dotés de façon impérative[8] représentaient 36 p. cent du total des nominations externes et internes au sein de la fonction publique alors que les postes bilingues dotés de façon non impérative s'élevaient à 7 p. cent.[9] Au 31 mars 2001, 97 p. cent des personnes embauchées pour combler des postes bilingues répondaient au profil linguistique de leur poste.[10] Si la fonction publique est en mesure d'avoir recours à une masse critique de candidats bilingues pour combler les postes, nous pouvons nous interroger sur la pertinence de maintenir la dotation bilingue non impérative.

La dotation des postes bilingues non impératifs entraîne aussi certains effets non désirés. Les employés qui occupent des postes désignés bilingues non impératifs ne sont pas suffisamment incités à satisfaire aux exigences linguistiques. Ceci a pour conséquence de détériorer la capacité linguistique des titulaires de postes bilingues non impératifs et fait aussi en sorte que le profil linguistique des postes bilingues ne reflète pas toujours les besoins réels liés aux fonctions à accomplir dans la

8 Pour les postes bilingues dotés de façon impérative, les candidats bilingues doivent répondre aux exigences linguistiques avant de postuler.

9 Commission de la fonction publique du Canada, Rapport annuel, 2000-2001.

10 ibid.

- Il est nécessaire de maintenir l'engagement du gouvernement visant l'atteinte des exigences linguistiques pour tous les titulaires de postes de direction.
- Il est nécessaire d'investir davantage dans la formation linguistique des cadres intermédiaires oeuvrant dans les régions bilingues et d'augmenter le profil linguistique de ces derniers au niveau CBC lorsque les fonctions du poste le justifient.
- Il est nécessaire de revoir l'identification des exigences linguistiques de certains postes au niveau des cadres intermédiaires et de supervision dans les régions unilingues dans le but de favoriser l'établissement de collaborations de travail bilingues lors d'initiatives horizontales entre les régions unilingues et bilingues.
- Il est souhaitable pour le gouvernement et les syndicats de réévaluer l'efficacité de la prime au bilinguisme dans le cadre de la révision du programme des langues officielles et de la modernisation des ressources humaines, et d'examiner la possibilité de réinjecter les montants de la prime dans la formation et le perfectionnement des employés.

langue seconde. Les employés qui ne satisfont pas aux exigences linguistiques de leur poste ou qui n'utilisent pas ou ne maintiennent pas leurs connaissances linguistiques acquises aux frais de l'État ne subissent aucune conséquence importante. La dotation des postes bilingues non impératifs devrait être découragée ou se faire de façon plus stricte puisqu'elle ne favorise pas l'atteinte des compétences linguistiques des titulaires. La formation linguistique et l'atteinte du profil linguistique devraient s'effectuer en amont plutôt qu'en aval comme c'est le cas pour les nominations impératives. Ces mesures permettraient de valoriser les compétences linguistiques et de ne pas en faire strictement une exigence liée au poste. Des clarifications pourraient être apportées à la politique de dotation des postes bilingues pour préciser les modalités d'attribution des exigences linguistiques pour les postes à pourvoir. Les exemptions à l'atteinte du profil linguistique par le titulaire d'un poste bilingue devraient également nécessiter l'approbation exclusive des administrateurs généraux.

Il reste à voir en quoi l'adoption de la nouvelle *Loi sur la modernisation de la fonction publique* viendra affecter le programme des langues officielles. Selon toute indication, la nouvelle Loi conserverait le pouvoir des administrateurs généraux de déterminer les exigences en matière de langues officielles (dans le cadre des qualités requises) et le pouvoir de la Commission de la fonction publique d'évaluer les aptitudes au regard des langues officielles (entre autres qualités). Nous pouvons toutefois anticiper que le nouveau cadre législatif créera un environnement où la gestion des ressources humaines sera davantage dévolue aux gestionnaires intermédiaires. En conséquence, ces derniers devront assumer un rôle accru au niveau de la dotation des postes bilingues et du développement de la capacité linguistique des employés. Les langues officielles devront être élevées au sein des priorités des cadres intermédiaires pour maintenir un milieu de travail propice au bilinguisme et pour assurer la qualité des services au public dans les deux langues officielles.

- Il est nécessaire de revoir la politique sur la dotation des postes bilingues en vue de clarifier les modalités d'attribution des exigences linguistiques pour les postes à pourvoir. La dotation des postes bilingues impératifs devrait devenir la norme et les exemptions à l'atteinte du profil linguistique des titulaires de poste désigné bilingue devraient nécessiter l'approbation des administrateurs généraux.
- Il est nécessaire d'accorder une attention particulière aux besoins des cadres intermédiaires qui devront jouer un rôle accru au niveau de la dotation des postes bilingues et du développement des compétences linguistiques des employés dans le cadre de la modernisation de la gestion des ressources humaines.

Disponibilité d'une main-d'œuvre bilingue : recrutement, développement de la carrière et maintien en poste

Nous savons que près de la moitié des effectifs de la fonction publique deviendra admissible à la retraite d'ici 2010. Dans cette conjoncture, la course aux talents et le maintien en poste posent un défi de taille pour la fonction publique. Nous proposons d'examiner l'incidence des langues officielles sur les pratiques de recrutement, le développement de la carrière et sur le maintien en poste.

Recrutement

À l'heure actuelle, le quart des Canadiens qui accèdent au marché du travail sont bilingues. Le dernier recensement indique un fléchissement du bilinguisme entre 1996 et 2001 parmi les jeunes anglophones vivant à l'extérieur du Québec.[11] Malgré cette perte de terrain du bilinguisme, les investissements et les mesures prévues dans le Plan d'action pour les langues officielles au chapitre de l'éducation devraient permettre de rectifier la situation et de doubler le nombre de jeunes Canadiens bilingues âgés entre 15 et 19 ans d'ici 2013. En ce sens, la fonction publique pourra compter vraisemblablement sur un important bassin de recrues bilingues à plus long terme. Une des avenues pouvant permettre un renforcement de la capacité linguistique de la fonction publique consiste à miser sur le recrutement des candidats et candidates bilingues pour doter les postes désignés bilingues. À priori, cette mesure pourrait avoir des conséquences favorables sur l'intégration des nouveaux employés et entraîner une réduction appréciable des coûts de formation linguistique en début de carrière.

L'apprentissage de l'autre langue officielle semble exercer un pouvoir d'attraction au sein des diplômés universitaires anglophones. Une étude sur le recrutement des diplômés pour la fonction publique révèle que les deuxième et troisième facteurs motivant le choix de carrière des étudiants anglophones était la possibilité d'apprendre une autre langue et la capacité de travailler dans sa langue maternelle.[12] Ces indices sur les « langues » ne sont pas ressortis chez les diplômés francophones interrogés. Les stratégies de recrutement devraient mettre l'accent sur les avantages du bilinguisme pour attirer les recrues potentielles au sein de la fonction publique fédérale. Les recrues éventuelles qui sont anglophones et francophones unilingues doivent avoir l'assurance qu'elles recevront tout le soutien nécessaire pour devenir bilingues. Les fonctionnaires qui ne se sentent pas à l'aise de travailler dans leur première langue officielle sont les plus susceptibles de quitter, tout comme les membres des minorités visibles qui estiment qu'ils ne sont pas les bienvenus ni valorisés.

Dans un sondage auprès des membres des minorités visibles récemment embauchés, 68 p. cent ont affirmé que l'anglais est leur première langue ce qui est un profil comparable aux nouveaux employés qui n'appartiennent pas à une minorité visible. Environ 19 p. cent ont indiqué parler une autre langue que le

[11] Statistique Canada, Recensement de 2001.

[12] Commission de la fonction publique du Canada, Relever le défi : *Recruter la prochaine génération de diplômés universitaires pour la fonction publique*, 1997.

français ou l'anglais et 12 p. cent ont affirmé avoir le français comme première langue.[13] Le profil linguistique des nouveaux employés des groupes de minorités visibles aura des implications au niveau de la formation linguistique. Celle-ci devra être adaptée plus particulièrement aux besoins des membres de minorités visibles dont la langue première est autre que le français et l'anglais.

Développement de la carrière et maintien en poste

La formation linguistique est un problème important en matière de développement de la carrière des cadres intermédiaires, surtout anglophones, et les membres des minorités visibles.

Cadres intermédiaires

Un récent sondage administré auprès des catégories EX, EX moins 1 et 2, indique que 51 p. cent des répondants ont affirmé vouloir mieux posséder l'autre langue et que 36 p. cent croient que leur compétence linguistique actuelle constitue un obstacle à leur avancement.[14] La question de la formation et des compétences linguistiques s'illustre comme un des plus grands besoins en perfectionnement pour les gestionnaires intermédiaires. La difficulté de satisfaire aux exigences linguistiques du poste est l'une des raisons pour lesquelles 30 p. cent des répondants ne cherchent pas à obtenir un poste de direction. Devant le défi d'assurer une relève pour les postes de direction, il s'avère d'autant plus important d'investir dans la formation linguistique des cadres intermédiaires. Les sources d'insatisfaction face à l'avancement de la carrière peuvent aussi créer des effets non désirables sur la rétention des cadres intermédiaires au sein de la fonction publique.

- Les stratégies de recrutement devraient mettre un accent particulier sur les recrues bilingues pour doter les postes bilingues.
- Les stratégies de recrutement devraient donner au bilinguisme un pouvoir d'attraction auprès des anglophones, des francophones et des membres de minorités visibles et elles devraient énoncer clairement que toute la formation linguistique nécessaire sera offerte aux nouvelles recrues.
- Il est nécessaire de répondre aux besoins de formation linguistique des cadres intermédiaires de la fonction publique pour favoriser leur maintien en poste et assurer une relève bilingue au niveau des postes de direction.
- Il est nécessaire de répondre aux besoins pressants de formation linguistique des membres des minorités visibles en vue de faciliter leur avancement professionnel au sein de la fonction publique et pour favoriser le maintien en poste.

[13] Commission de la fonction publique du Canada, *Membres des minorités visibles récemment embauchés : Expérience de recrutement, satisfaction au travail et plans de carrière*, 2002.

[14] Commission de la fonction publique du Canada, *Réexamen de la relève de la direction : planification du renouvellement de la fonction publique*, 2002.

Minorités visibles

La connaissance de la deuxième langue officielle constitue la préoccupation la plus importante au niveau du perfectionnement professionnel des membres de minorités visibles. Environ 65 p. cent des membres de ce groupe ont affirmé avoir besoin de formation linguistique et 42 p. cent ont affirmé que leur profil linguistique avait entravé leur avancement de carrière.[15] L'apprentissage de la deuxième langue officielle ne devrait pas constituer un obstacle d'intégration supplémentaire des membres des minorités visibles au sein de la fonction publique. La difficulté d'accès à la formation linguistique constitue un facteur qui peut exacerber les problèmes de rétention des membres des minorités visibles au sein de la fonction publique. En conséquence, la fonction publique doit porter une attention sérieuse à ce problème et s'engager à investir les ressources appropriées pour répondre aux besoins de ce groupe particulièrement à risque.

Une fonction publique qui investit dans son développement : formation et évaluation linguistique

La formation linguistique demeure un moyen important pour s'assurer que les fonctionnaires atteignent les compétences linguistiques de leur poste. En reconnaissant le bilinguisme comme compétence de base, la formation linguistique doit être considérée comme un élément essentiel des plans d'apprentissage et de développement de la carrière. Il faut donner le signal aux employés, particulièrement ceux qui sont ambitieux, que leur carrière est affectée par leur capacité linguistique mais aussi que la fonction publique fournira la formation et les outils pour leur permettre d'apprendre la deuxième langue officielle. Un compte d'apprentissage dans lequel l'employeur cotise pourrait être créé pour récompenser ou développer les employés prometteurs et aspirant à des postes de direction.

Un des problèmes fréquemment soulevés par la Table ronde est le maintien des compétences linguistiques et la mise en pratique de celles-ci en milieu de travail. Un accent particulier doit porter sur des mesures de suivi à la formation linguistique de façon à maintenir les compétences linguistiques acquises. L'utilisation d'une deuxième langue officielle exige un effort supplémentaire de la part des gestionnaires et des employés. Il ne s'agit pas d'une simple perception mais bien d'un effort additionnel réel. Des investissements seraient requis pour développer des outils pédagogiques et des programmes de formation flexibles et adaptés au style d'apprentissage des employés. L'apprentissage en ligne constitue un moyen de perfectionnement qui peut aider, entre autres, au maintien de la compréhension écrite et de l'expression écrite dans l'autre langue. Il demeure toutefois que le principal défi des employés repose sur le maintien de la capacité au niveau de l'autre langue parlée.

Une autre mesure de suivi visant plus spécifiquement l'utilisation de l'autre langue consiste à augmenter la fréquence de l'évaluation linguistique administrée par la Commission de la fonction publique. L'évaluation des compétences linguistiques au niveau de la compréhension écrite et de l'expression écrite pourrait être maintenue à tous les cinq ans tel que prévu actuellement. Par contre, le test d'interaction orale serait obligatoire à tous les deux ou trois ans ce qui pourrait avoir pour effet de motiver les employés à maintenir de façon plus

[15] ibid.

assidue leurs compétences de l'autre langue parlée et permettre une meilleure reconnaissance des progrès réalisés par les individus. Il serait aussi opportun d'éliminer les exemptions d'évaluation linguistique pour le test d'interaction orale dont peuvent actuellement bénéficier certains employés. Les exemptions d'évaluation linguistique n'incitent pas les employés à maintenir leurs acquis linguistiques.

La nécessité d'effectuer un ancrage des compétences linguistiques dès le début de la carrière est ressortie comme une des avenues les plus prometteuses au renforcement de la capacité linguistique des effectifs de la fonction publique. L'intégration des compétences linguistiques en amont favoriserait la mise en pratique des deux langues officielles en milieu de travail. L'incidence de la formation linguistique sur les opérations est plus faible en début de carrière. Les nouvelles recrues se verront disposées à s'investir dans la formation linguistique en début de carrière dans la mesure où la fonction publique les incitera fortement à le faire et qu'elle leur fournira toutes les ressources nécessaires. Les jeunes recrues étant plus mobiles, la formation linguistique pourrait être assortie d'une immersion dans la deuxième langue pour une durée déterminée (par exemple deux ans) dès l'entrée en fonction ou par l'entremise d'affectations dans d'autres régions du Canada. Le programme de Stagiaires en gestion destiné aux nouvelles recrues constitue un modèle à suivre. Ce programme exige des candidats unilingues de devenir bilingues avant l'entrée en fonction et offre des possibilités d'affectation partout au Canada.

Les efforts liés à la diversité au sein de la fonction publique auront des implications sur la formation linguistique des membres des minorités visibles. L'accent devra porter sur les besoins pédagogiques de ces derniers notamment ceux dont la langue maternelle n'est ni le français ni l'anglais. Les barrières psychologiques à l'apprentissage de l'autre langue sont réelles pour certains membres des minorités visibles en raison de la diversité de l'héritage culturel et des expériences. Le développement de stratégies d'apprentissage adaptées s'impose pour ces derniers.

- Il est nécessaire de considérer la formation linguistique comme un élément essentiel des plans d'apprentissage et de développement de la carrière et de donner un signal aux employés que leur carrière sera affectée par leurs compétences linguistiques.
- Il est nécessaire d'investir les ressources appropriées pour permettre un ancrage des compétences linguistiques en début de carrière et de mettre sur pied un programme de formation linguistique pour les nouvelles recrues comportant une affectation ou une immersion dans la deuxième langue.
- Il est nécessaire d'investir dans des mesures de suivi à la formation linguistique en vue de favoriser le maintien des compétences linguistiques acquises (c'est-à-dire développer des programmes de perfectionnement et des outils pédagogiques flexibles et adaptés au style d'apprentissage des employés).
- Il est nécessaire d'investir des ressources supplémentaires au niveau de l'évaluation des compétences linguistiques des employés pour augmenter la fréquence des tests d'interaction orale, et éliminer les exemptions pour le test d'interaction orale.
- Il est nécessaire de répondre aux besoins pédagogiques particuliers de certains membres des minorités visibles en développant un programme de formation linguistique et des mesures de soutien qui leur soient adaptés.

Réalité de l'asymétrie linguistique

Les résultats d'une récente étude sur les attitudes face à l'utilisation des deux langues officielles dans la fonction publique[16] viennent confirmer l'asymétrie linguistique existante au sein de la fonction publique. L'étude démontre qu'une plus grande proportion de francophones (85 p. cent) affirment connaitre l'anglais comparativement aux anglophones affirmant connaitre le français (32 p. cent). Les anglophones bilingues qui travaillent dans les régions bilingues passent 14 p. cent de leur temps à parler le français. Les francophones bilingues dans les régions bilingues passent 43 p. cent de leur temps à parler l'anglais. Une grande proportion de la documentation de travail circule en anglais seulement. Les répondants estiment que 62 p. cent des documents de travail qu'ils reçoivent sont en anglais, 11 p. cent en français et 27 p. cent dans les deux langues. Il y aurait 22 p. cent de la documentation reçue dans les régions unilingues francophones qui est disponible uniquement en anglais. Les fonctionnaires bilingues produisent 30 p. cent de leurs documents en français et 70 p. cent en anglais. Même dans les régions unilingues francophones du Québec, 32 p. cent des documents de travail sont préparés en anglais.

Face à ces résultats, la Table ronde a souligné la pratique répandue d'avoir recours à des services de consultations qui sont presqu'exclusivement effectués dans la langue anglaise. Certains efforts s'imposent à ce niveau pour favoriser une utilisation plus équitable du français, particulièrement dans la préparation des documents de travail et les entrevues. Une mesure pratique et réaliste consiste à resserrer les normes contractuelles pour les services professionnels afin de garantir que les travaux des consultants puissent s'effectuer dans les deux langues officielles.

Satisfaction des employés

Le dernier sondage auprès des employés de la fonction publique[17] incluait pour une première fois six questions touchant les langues officielles en milieu de travail. Les questions touchaient notamment les outils et le matériel de travail, la formation disponible, l'avancement de la carrière, la rédaction de documents, les communications avec le superviseur, les communications lors des réunions.

Nous proposons en premier lieu d'examiner les résultats du sondage selon les exigences linguistiques du poste occupé par l'employé. Un nombre appréciable d'employés occupant un poste désigné bilingue affiche une insatisfaction à l'égard des communications écrites et de la langue parlée lors des réunions d'équipe. Environ un employé bilingue sur cinq affirme ne pas se sentir libre de rédiger dans sa propre langue et 17 p. cent en ce

[16] Groupe CF inc. (NFO), Attitudes face à l'utilisation des deux langues officielles dans la fonction publique du Canada, étude préparée pour le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, août 2002.

[17] Conseil du Trésor du Canada, Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux, 2002.

qui concerne l'utilisation de sa langue dans les réunions. Si la langue de travail demeure, règle générale, l'anglais, il est permis de croire que la source d'insatisfaction relevée dans le sondage proviendrait principalement des employés bilingues francophones.

Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux 2002
Selon l'exigence linguistique du poste (employés bilingues)

Questions du sondage	Réponse	Bilingue
3. Lorsque je rédige des documents, y compris les courriels, je me sens libre de le faire dans la langue officielle de mon choix	Plutôt en désaccord/ En désaccord total	21 p. cent
23. Lorsque je communique avec mon (ma) superviseur (e) immédiat (e), je me sens libre de le faire dans la langue officielle de mon choix.	Plutôt en désaccord/ En désaccord total	12 p. cent
38. Durant les réunions de mon unité de travail, je me sens libre d'utiliser la langue officielle de mon choix.	Plutôt en désaccord/ En désaccord total	17 p. cent

Source : Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux 2002

En ce qui a trait aux résultats du sondage selon la région de travail, l'insatisfaction des employés face à la langue de travail est nettement plus élevée au sein de la RCN. Les plus hauts taux d'insatisfaction concernent la rédaction des documents dans la langue de son choix avec 18 p. cent pour la RCN et 16 p. cent pour les régions bilingues du Québec. Ces résultats reflètent la persistance du problème au niveau des communications écrites. Quant aux communications orales lors des réunions, 15 p. cent des répondants de la RCN ont affirmé ne pas se sentir libres d'utiliser la langue de leur choix contre 11 p. cent dans les régions désignées bilingues de l'Ontario.

Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux 2002
Selon la région de travail (employés bilingues)

Questions du sondage	Réponse	RCN	Québec (régions bilingues)	Ontario (régions bilingues)	Autres régions bilingues
3. Lorsque je rédige des documents, y compris les courriels, je me sens libre de le faire dans la langue officielle de mon choix.	Plutôt en désaccord/ En désaccord total	18 p. cent	16 p. cent	9 p. cent	7 p. cent
23. Lorsque je communique avec mon (ma) superviseur (e) immédiat (e), je me sens libre de le faire dans la langue officielle de mon choix.	Plutôt en désaccord/ En désaccord total	10 p. cent	3 p. cent	8 p. cent	4 p. cent
38. Durant les réunions de mon unité de travail, je me sens libre d'utiliser la langue officielle de mon choix.	Plutôt en désaccord/ En désaccord total	15 p. cent	6 p. cent	11 p. cent	5 p. cent

Source : Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux 2002

Bien que le sondage affiche des résultats positifs à l'égard des communications hiérarchiques, il existe toujours une insatisfaction appréciable au sein des employés. Les plus hauts taux d'insatisfaction au niveau des communications hiérarchiques sont présents au sein des employés bilingues (12 p. cent) et des employés de la RCN (10 p. cent). Ces résultats indiquent que des efforts supplémentaires sont encore requis de la part des gestionnaires pour respecter pleinement le droit des employés à une supervision dans la langue de leur choix dans la RCN et les régions désignées bilingues. La haute direction et les superviseurs ont un rôle important à jouer dans la mise en œuvre quotidienne de la politique. Ils doivent prêcher par l'exemple dans les communications avec les employés et lors de la tenue des réunions pour favoriser un usage réel des deux langues officielles en milieu de travail.

En somme, nous pouvons conclure qu'il persiste une sous-utilisation du français au sein de la fonction publique et qu'un degré d'insatisfaction appréciable existe au niveau des communications orales, écrites et hiérarchiques. Il reste donc encore du travail à faire pour créer et maintenir un milieu de travail propice à un usage véritable de deux langues officielles. Bien que le bilinguisme au travail exige la collaboration de tous les employés, les francophones oeuvrant dans les régions désignées bilingues, où la langue anglaise est dominante, ont un rôle important à jouer pour valoriser l'utilisation du français. Avec l'appui de leur gestionnaire, les francophones doivent se prévaloir de leur droit de s'exprimer dans la langue de leur choix. En choisissant l'anglais, les francophones accentuent le déséquilibre entre les deux langues officielles et n'encouragent ni le maintien ni l'amélioration de la langue française dans le milieu de travail.

- La haute direction et les gestionnaires doivent être des modèles du bilinguisme au travail dans le cadre des communications hiérarchiques et lors des réunions de travail.
- Les francophones ont un rôle important à jouer pour valoriser l'usage du français et ils doivent, avec l'appui de leur gestionnaire, se prévaloir de leur droit à s'exprimer dans la langue de leur choix.
- Sur le plan pratique, les règles contractuelles pour les services professionnels devraient être resserrées afin de garantir que les travaux des consultants puissent s'effectuer dans les deux langues officielles.
- Les bonnes pratiques et les outils d'appui existants pour la langue de travail doivent être utilisés et mis à l'essai pour favoriser l'utilisation effective des deux langues officielles en milieu de travail.

Attitudes face à la langue de travail

L'étude sur les attitudes envers les langues officielles au sein de la fonction publique[18] révèle que plus de 80 p. cent des fonctionnaires sont relativement satisfaits de la façon dont les politiques en matière de langues officielles influent sur leur situation personnelle. La majeure partie des employés est disposée à faire des efforts pour encourager le bilinguisme au sein de la fonction publique. Il semble cependant persister une méconnaissance importante de la part des fonctionnaires au sujet des politiques linguistiques spécifiques définies dans la *Loi sur les langues officielles*, particulièrement au niveau de la langue de travail. Il s'impose ainsi un besoin important de communiquer de façon plus efficace la lettre et surtout l'esprit de la *Loi sur les langues officielles* pour dissiper toute ambiguïté et intérioriser les buts de la politique auprès des employés.

[18] Groupe CF inc. (NFO), Attitudes face à l'utilisation des deux langues officielles dans la fonction publique du Canada, étude préparée pour le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, août 2002.

Pour mieux comprendre les opinions et les attitudes des fonctionnaires face à la politique des langues officielles, les données de l'étude ont été réparties en sept groupes distincts. Près de 47 p. cent des répondants tombent dans trois groupes qui manifestent une attitude positive face aux langues officielles et qui accueilleraient favorablement des initiatives gouvernementales dans le domaine. Un quatrième groupe représentant environ 12 p. cent des répondants accueillerait aussi favorablement une intervention gouvernementale mais ce groupe manifeste de hautes attentes à cet égard. Ce groupe est principalement composé de francophones en milieu minoritaire. Environ 17 p. cent des répondants appartenant surtout à une majorité linguistique travaillant dans les régions croient que la situation est satisfaisante et que rien ne doit être fait. Les deux groupes les moins en faveur du bilinguisme se composent principalement d'hommes plus âgés de l'Ouest canadien (10,7 p. cent) et de francophones du Québec (13,7 p. cent). Ces résultats démontrent la nécessité de prendre en compte les sources de résistance possibles et d'adapter les mesures de sensibilisation de façon à influencer plus efficacement les attitudes et comportements.

En définitive, le comportement linguistique est enraciné dans les perceptions et les attitudes envers les langues officielles et est aussi déterminé par les expériences personnelles. Il s'avère ainsi extrêmement important d'agir sur les attitudes et les perceptions des employés en vue de créer une culture qui soutienne les langues officielles. Le défi consiste à créer une culture où les langues officielles ne sont pas perçues comme un fardeau pour les gestionnaires et les employés mais plutôt comme une partie intégrante et positive d'un milieu de travail basé sur les valeurs fondamentales de respect et d'inclusion.

- Il est nécessaire pour les administrateurs généraux de tirer avantage de l'appui favorable des fonctionnaires à l'égard du bilinguisme pour relancer les efforts au niveau de la langue de travail.
- Il est nécessaire de faire valoir les droits et obligations des employés et des gestionnaires en matière de langue de travail et de corriger les perceptions erronées au sujet de la portée des exigences de la politique des langues officielles.
- Il est nécessaire de miser sur les perceptions et les attitudes des employés pour créer une culture où la dualité linguistique est reconnue comme une partie intégrante et positive d'un milieu de travail axé sur les valeurs fondamentales de respect et d'inclusion.

CRÉER UN DYNAMISME POUR LE BILINGUISME AU TRAVAIL

Partie 3

Miser sur la culture organisationnelle

Notre examen a permis en premier lieu d'identifier un ensemble de mesures pouvant aider à renforcer la capacité linguistique de la fonction publique, qui par surcroît, devrait améliorer l'usage des deux langues officielles en milieu de travail. L'amélioration de la capacité linguistique des effectifs de la fonction publique sera largement tributaire des réformes administratives et des ressources qui seront dévolues au programme des langues officielles.

En revanche, la Table ronde a conclu qu'il était à la portée de chaque organisation d'agir vigoureusement sur l'usage des deux langues officielles en milieu de travail. De nombreux éléments relevés dans notre examen de la langue de travail démontrent le besoin d'amorcer un changement de culture axé sur les valeurs fondamentales de respect et d'inclusion. Il est clair que le français demeure sous-utilisé et qu'il persiste une méconnaissance au sujet de la portée et des exigences de la politique sur les langues officielles particulièrement en ce qui a trait à la langue de travail. En vue de remettre la langue de travail au cœur des priorités, il sera crucial d'agir sur les attitudes et perceptions qui façonnent le comportement linguistique des employés.

En clair, le changement de culture proposé s'illustre comme une condition *sine qua non* pour redonner un dynamisme au bilinguisme en milieu de travail. Comme nous le verrons dans les prochaines parties, cette entreprise nécessitera le leadership des administrateurs généraux, l'appui des champions des langues officielles et le développement d'une stratégie d'intervention adaptée aux besoins des ministères et organismes.

L'importance du leadership des administrateurs généraux

Le leadership des administrateurs généraux est un des facteurs déterminants qui permettra d'amorcer un renouveau des langues officielles au travail. Les administrateurs généraux doivent reconnaître le retard accusé à ce niveau et réaffirmer la nécessité pour leur organisation d'incarner la valeur fondamentale que représente la dualité linguistique. Ils doivent exprimer explicitement la nécessité que des actions soient entreprises pour introduire un renouveau et éveiller l'environnement à la pertinence du changement. Ils doivent attribuer les

ressources appropriées qui permettront de mettre en oeuvre le changement et désigner un agent de changement qui saura donner une visibilité aux démarches mises de l'avant.

Les champions des langues officielles comme agents de changement

Les champions des langues officielles doivent jouer un rôle prédominant pour faire progresser le dossier des langues officielles au sein de leur organisation. Leur appui sera essentiel pour relancer le dynamisme au niveau de la langue de travail. Ils stimuleront le leadership au sein de la direction de leur organisation et assureront le rayonnement des langues officielles. Ils devraient être mandatés par les administrateurs généraux pour articuler une stratégie d'intervention portant sur la langue de travail et déterminer les composantes et les ressources nécessaires à l'entreprise du changement.

Une stratégie d'intervention pour dynamiser la langue de travail

Diagnostic de la langue de travail

Avant de pouvoir élaborer une stratégie d'intervention, les ministères et organismes doivent établir un diagnostic qui permettra de faire état de la langue de travail au sein de leur organisation. Le diagnostic doit être compris comme étant les activités qui visent à fournir une vision claire de la situation insatisfaisante de manière à ce qu'on puisse l'aborder de façon lucide et réaliste. Les activités du diagnostic gravitent autour de trois dimensions : 1) la collecte et l'analyse de données sur la situation 2) l'analyse des données et 3) la mise en relief des éléments les plus significatifs. Un diagnostic complet devrait normalement posséder les caractéristiques suivantes :

- Définir la situation insatisfaisante;
- Constater et expliquer les écarts entre la situation insatisfaisante et la situation désirée;
- Tenir compte des liens et des impacts réciproques entre l'organisation et l'environnement;
- Établir la perméabilité de l'organisation au changement;
- Évaluer les infrastructures et les ressources disponibles dans l'organisation; et
- Considérer la conjoncture générale.

La définition des objectifs, des stratégies, des moyens d'action et des ressources nécessaires pour dynamiser la langue de travail seront normalement déterminés en fonction des différents éléments qui auront été mis en relief lors du diagnostic.

Principes directeurs d'une stratégie

La stratégie d'intervention à élaborer pour la langue de travail doit s'intégrer au cadre de gestion du programme des langues officielles qui est actuellement en place au sein de chacun des ministères et organismes. S'appuyant sur le diagnostic, l'élaboration de la stratégie d'intervention consiste à : 1) choisir entre plusieurs moyens qui apparaissent être les plus efficaces en regard de l'objectif poursuivi et du contexte particulier de l'organisation et 2) aménager ces moyens entre eux de façon à ce qu'ils produisent l'effet recherché. Nous proposons quelques principes directeurs qui pourront orienter les ministères et les agences dans l'élaboration de leur stratégie visant à favoriser l'usage des deux langues officielles en milieu de travail. Ces principes directeurs sont tirés de bonnes pratiques ou d'initiatives en cours au sein d'autres ministères et qui sont présentées à l'annexe 1. Ces initiatives contiennent des éléments fondamentaux qui, selon la Table ronde, devraient faire partie intégrante de la stratégie à adopter par les ministères et organismes.

Établir un cadre de responsabilisation

Le programme des langues officielles au sein des ministères et organismes devrait reposer sur une structure et un processus de gestion où tous les gestionnaires de l'organisation sont imputables du rendement de leur secteur de responsabilité en matière de langue de travail. Les gestionnaires sont tenus de prendre des engagements clés à cet égard et sont évalués annuellement en fonction d'indicateurs de rendement axés sur les résultats et du degré de satisfaction des employés de leur secteur de responsabilité. Le cadre de responsabilisation permet de favoriser un engagement de la direction et des gestionnaires et d'assurer un leadership à tous les échelons.

Engager les employés à tous les niveaux

Les employés doivent être partie prenante du processus de gestion du programme des langues officielles de leur ministère. Pour susciter leur engagement, les employés doivent pouvoir participer à l'élaboration de mesures visant à promouvoir et améliorer l'utilisation des deux langues officielles en milieu de travail. L'engagement des employés sera sollicité notamment par le biais de consultations, d'échanges de pratiques exemplaires, de réseaux et de sondages d'opinion. Les employés doivent avoir la possibilité de signaler des problèmes ou des préoccupations sur la langue de travail en tout temps auprès du superviseur ou d'une autre instance.

Évaluer le rendement

L'évaluation du rendement est liée à la notion d'imputabilité des gestionnaires mais aussi à celle de l'amélioration continue d'un milieu de travail propice à l'usage des deux langues officielles. Des instruments d'évaluation devraient inclure des indicateurs de rendement portant sur la langue de travail (i.e. communications verbales et écrites, instruments de travail, supervision, formation et perfectionnement et réunions). Les mécanismes de rétroaction et les sondages d'opinion auprès des employés permettent de prendre connaissance des préoccupations que peuvent soulever les employés et le cas échéant, de prendre les engagements nécessaires pour améliorer la situation.

Sensibiliser les employés et les gestionnaires

Des sessions de sensibilisation, axées sur une approche dialogique, doivent être offertes dans le but de faire valoir les droits et obligations des employés et des gestionnaires en matière de langue de travail. Les sessions de sensibilisation devraient permettre de corriger les perceptions erronées au sujet de la portée des exigences de la politique des langues officielles. Elles devraient également créer un espace d'échange entre les participants qui mette en lumière l'importance du respect mutuel et des valeurs entourant la langue de travail. Les employés et les gestionnaires doivent prendre conscience qu'ils incarnent la *Loi sur les langues officielles* et ses politiques et que leur comportement a un impact direct sur la création d'un milieu de travail propice à l'utilisation des deux langues officielles. Les discussions devraient toucher l'ensemble des éléments entourant la langue de travail soit les communications verbales et écrites (à l'interne et entre les régions), les réunions bilingues, la supervision, la formation, le maintien des compétences de la langue seconde, etc.

La méthode dialogique

La méthode dialogique peut s'avérer une avenue intéressante pour favoriser une compréhension réciproque entre les individus et pour créer un environnement d'échange axé sur le respect et les valeurs. Cette méthode propose un dialogue permettant aux participants d'explorer les présuppositions, les idées, les croyances et les émotions individuelles et collectives qui contrôlent subtilement leurs interactions. Selon l'auteur Isaac, le dialogue est une « exploration partagée, une manière de penser et de réfléchir ensemble. Ce n'est pas quelque chose que vous faites à une autre personne. C'est quelque chose que vous faites avec les gens… Le dialogue est une expérience vive d'exploration à l'intérieur des gens et entre elles ». Le dialogue consiste à écouter sans résistance et permet de relier les personnes aux expériences. En somme, l'approche dialogique est toute désignée dans le cadre des sessions de sensibilisation ou des échanges d'équipe portant sur la langue de travail.

Appui pour l'innovation en matière de langues officielles

Le Plan d'action sur les langues officielles dévoilé en mars 2003 prévoit une allocation de 14 millions de dollars qui sera destinée à appuyer les ministères et les organismes dans la mise en œuvre d'activités ciblées favorisant une meilleure gestion des langues officielles, un changement de culture organisationnelle, de nouvelles méthodes de prestation de services et l'apprentissage linguistique en milieu de travail.

Les ministères et organismes ont ainsi avantage à recourir aux deux fonds qui seront établis soit le Fonds d'innovation en matière de langues officielles et le Fonds régional pour les partenariats. Le Fonds d'innovation en matière de langues officielles opérera sur une base de partage des coûts entre le Conseil du Trésor et les institutions fédérales pour des initiatives visant l'amélioration de la gestion du programme des langues officielles (prestation des services et langue de travail) et le changement culturel. Les promoteurs des initiatives

devront démontrer leur sérieux dans la définition des objectifs et la mesure des résultats, le processus d'évaluation des projets étant appelé à être rigoureux. Le Fonds régional pour les partenariats devrait permettre aux bureaux régionaux des ministères de collaborer pour appuyer des projets qui répondent aux besoins locaux quant à la prestation des services, la participation équitable des francophones et des anglophones ou la langue de travail dans les régions désignées bilingues. Les exigences de base impliqueront une évaluation des projets et un partage des pratiques exemplaires pour disséminer les réussites à travers les institutions fédérales.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Dans le présent document, nous avons examiné le contexte passé en vue de rendre compte des progrès réalisés au chapitre des langues officielles au cours des trois dernières décennies. Le bilan démontre que la *Loi sur les langues officielles* de 1969 et les révisions qui lui ont été apportées en 1988 ont été déterminantes pour la reconnaissance des droits linguistiques et pour l'appui favorable au bilinguisme au sein de la population canadienne et des institutions fédérales. Malgré des avancées considérables, nous avons pu constater un certain effritement du programme des langues officielles au sein des institutions fédérales au cours de la dernière décennie. La langue de travail accuse des retards plus importants si on la compare à la langue de service au public. Il persiste toujours des problèmes sérieux qui entravent l'utilisation des deux langues officielles en milieu de travail, particulièrement celle du français.

La Table ronde a également porté une attention au contexte actuel et émergent en vue de mieux cerner les enjeux entourant la langue de travail et d'identifier des pistes de solution possibles. Pour les fins d'analyse, deux dimensions interagissant de façon dynamique ont été retenues : la capacité linguistique des effectifs de la fonction publique et l'usage des langues officielles en milieu de travail. Les résultats de l'analyse ont débouché sur un ensemble de recommandations qui sont présentées ci-après.

Recommandations portant sur la capacité linguistique des effectifs de la fonction publique

Taux de participation

1) La fonction publique doit poursuivre les efforts pour maintenir une participation équitable des francophones dans les catégories d'emploi reliées au mandat institutionnel des organisations et corriger la surreprésentation des francophones dans les catégories d'emploi dont les fonctions consistent à offrir des services administratifs aux autres fonctionnaires.

2) La fonction publique doit mettre en place une stratégie de recrutement pour corriger le problème de sous-représentation des anglophones dans la fonction publique fédérale au Québec.

Atteinte du profil linguistique et prime au bilinguisme

3) Le gouvernement doit maintenir ses engagements visant l'atteinte des exigences linguistiques pour tous les titulaires de postes de direction.

4) La fonction publique doit investir davantage dans la formation linguistique des cadres intermédiaires oeuvrant dans les régions bilingues et augmenter le profil linguistique de ces derniers au niveau CBC lorsque les fonctions du poste le justifient.

5) La fonction publique doit revoir l'identification des exigences linguistiques de certains postes au niveau des cadres intermédiaires et de supervision dans les régions unilingues dans le but de favoriser l'établissement de relations de travail bilingues lors d'initiatives horizontales entre les régions unilingues et bilingues.

6) Le gouvernement et les syndicats doivent réévaluer l'efficacité de la prime au bilinguisme dans le cadre de la révision du programme des langues officielles et de la modernisation des ressources humaines, et examiner la possibilité de réinjecter les montants de la prime dans la formation et le perfectionnement des employés.

Dotation des postes bilingues

7) Le Conseil du Trésor doit revoir la politique sur la dotation des postes bilingues en vue de clarifier les modalités d'attribution des exigences linguistiques pour les postes à pourvoir. La dotation des postes bilingues impératifs devrait devenir la norme et les exemptions à l'atteinte du profil linguistique des titulaires de postes désignés bilingues devraient nécessiter l'approbation des administrateurs généraux.

8) La fonction publique doit accorder une attention particulière aux besoins des cadres intermédiaires qui devront jouer un rôle accru au niveau de la dotation des postes bilingues et du développement des compétences linguistiques des employés dans le cadre de la modernisation de la gestion des ressources humaines.

Recrutement, développement de la carrière et maintien en poste

9) Les stratégies de recrutement doivent mettre un accent particulier sur les recrues bilingues pour doter les postes bilingues.

10) Les stratégies de recrutement doivent donner au bilinguisme un pouvoir d'attraction auprès des anglophones, des francophones et des membres de minorités visibles et elles devraient énoncer clairement que toute la formation linguistique nécessaire sera offerte aux nouvelles recrues.

11) La fonction publique doit répondre aux besoins pressants de formation linguistique des cadres intermédiaires de la fonction publique pour favoriser leur maintien en poste et assurer une relève bilingue au niveau des postes de direction.

12) La fonction publique doit répondre aux besoins pressants de formation linguistique des membres des minorités visibles en vue de faciliter leur avancement professionnel au sein de la fonction publique et pour favoriser le maintien en poste.

Formation et évaluation linguistique

13) La fonction publique doit considérer la formation linguistique comme un élément essentiel des plans d'apprentissage et de développement de la carrière et de donner un signal aux employés que leur carrière sera affectée par leurs compétences linguistiques.

14) La Commission de la fonction publique et les ministères doivent investir les ressources appropriées pour permettre un ancrage des compétences linguistiques en début de carrière et mettre sur pied un programme de formation linguistique pour les nouvelles recrues comportant une affectation ou une immersion dans la deuxième langue.

15) La Commission de la fonction publique et les ministères doivent investir dans des mesures de suivis à la formation linguistique en vue de favoriser le maintien des compétences linguistiques acquises (c'est-à-dire développer des programmes de perfectionnement et des outils pédagogiques flexibles et adaptés au style d'apprentissage des employés).

16) La Commission de la fonction publique doit investir des ressources supplémentaires au niveau de l'évaluation des compétences linguistiques des employés pour augmenter la fréquence des tests d'interaction orale, et éliminer les exemptions pour le test d'interaction orale.

17) La Commission de la fonction publique doit répondre aux besoins pédagogiques particuliers de certains membres des minorités visibles en développant un programme de formation linguistique et des mesures de soutien qui leur soient adaptés.

Recommandations portant sur l'usage des langues officielles en milieu de travail

18) La haute direction et les gestionnaires doivent être des modèles du bilinguisme au travail dans le cadre des communications hiérarchiques et lors des réunions de travail.

19) Les francophones ont un rôle important à jouer pour valoriser l'usage du français et ils doivent, avec l'appui de leur gestionnaire, se prévaloir de leur droit à s'exprimer dans la langue de leur choix.

20) Les règles contractuelles pour les services professionnels doivent être resserrées afin de garantir que les travaux des consultants puissent s'effectuer dans les deux langues officielles.

21) Les ministères et les gestionnaires doivent utiliser les bonnes pratiques et les outils d'appui existants pour la langue de travail et les mettre à l'essai pour favoriser l'utilisation effective des deux langues officielles en milieu de travail.

22) Les administrateurs généraux doivent tirer avantage de l'appui favorable des fonctionnaires à l'égard du bilinguisme pour relancer les efforts au niveau de la langue de travail.

23) Les ministères et organismes doivent faire valoir les droits et obligations des employés et des gestionnaires en matière de langue de travail et corriger les perceptions erronées au sujet de la portée des exigences de la politique des langues officielles.

24) Les ministères et organismes doivent miser sur les perceptions et les attitudes des employés pour créer une culture où la dualité linguistique est reconnue comme une partie intégrante et positive d'un milieu de travail axé sur les valeurs fondamentales de respect et d'inclusion.

Les recommandations portant sur la capacité linguistique des effectifs de la fonction publique ont été proposées par la Table ronde en vue d'enrichir le débat entourant le choix des mesures et des ressources à mettre en œuvre pour assurer son renforcement. Les efforts consentis au renforcement de la capacité linguistique devront cependant s'accompagner de mesures permettant de créer un environnement de travail favorable à l'usage des deux langues officielles. Le corpus des recommandations portant sur l'usage des langues officielles a fait ressortir toute l'importance d'amorcer un changement de culture axé sur les valeurs fondamentales de respect et d'inclusion, et d'agir sur les attitudes et les perceptions qui façonnent le comportement linguistique des employés.

La Table ronde a abordé plus spécifiquement la question du changement de culture nécessaire pour la langue de travail en proposant les jalons d'une approche pour les ministères et organismes. Le leadership des administrateurs généraux et des champions des langues officielles comme agents de changement sera essentiel pour initier un nouveau dynamisme au niveau de la langue de travail. Les ministères et organismes devront établir un diagnostic organisationnel qui mettra en relief les objectifs, les moyens d'action et les ressources nécessaires pour élaborer et mettre en œuvre une stratégie d'intervention adaptée pour la langue de travail. La stratégie d'intervention devrait tenir compte des principes directeurs suivants : l'établissement d'un cadre de responsabilisation, l'engagement des employés à tous les niveaux, l'évaluation systématique du rendement et la sensibilisation des gestionnaires et des employés. Les ministères et organismes auront avantage à recourir aux fonds d'innovation, annoncés en mars 2003 dans le Plan d'action, qui visent à appuyer les initiatives ministérielles à l'égard du programme des langues officielles.

La Table ronde estime que ses recommandations et son approche au changement de la culture organisationnelle sont pragmatiques et réalisables. Celles-ci devraient appuyer les décideurs dans le domaine des politiques linguistiques, les sous-ministres et les gestionnaires dans leurs efforts pour édifier une fonction publique exemplaire au chapitre des langues officielles. Il ne faut pas perdre de vue qu'en l'absence d'une intervention forte sur la capacité linguistique de la fonction publique et sur l'usage des langues officielles en milieu de travail, nous risquons d'affaiblir la langue de service. La Table ronde est persuadée que les institutions fédérales sauront faire preuve du réengagement qui s'impose pour remplir leurs obligations prévues dans la Loi et pour restituer une culture favorable aux langues officielles en milieu de travail.

BIBLIOGRAPHIE

Bureau du Conseil privé, *Le prochain acte : un nouvel élan pour la dualité linguistique canadienne - Le plan d'action pour les langues officielles*, 2003.

Commissariat aux langues officielles, *Rapport de la commissaire aux langues officielles*, 2002.

Commission de la fonction publique du Canada, Centre de recherche de la fonction publique, Relever le défi : *Recruter la prochaine génération de diplômés universitaires pour la fonction publique*, 1997.

__________, Réexamen de la relève de la direction : *planification du renouvellement de la fonction publique*, 2002.

__________, *Membres des minorités visibles récemment embauchés. Expérience de recrutement, satisfaction au travail et plans de carrière*, 2002.

__________, Rapport annuel 2000-2001.

Gouvernement du Canada, Discours du Trône, le 30 septembre 2002.

Groupe CF inc. (NFO), *Attitudes face à l'utilisation des deux langues officielles dans la fonction publique du Canada*, étude préparée pour le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, août 2002.

Isaacs, William, *Dialogue and the Art of Thinking Together*, New York: Currency and Doubleday, 1999.

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, Rapport annuel sur les langues officielles, 2001-2002.

__________, *Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux*, 2002.

Statistique Canada, Recensement de 2001.

ANNEXE 1

BONNES PRATIQUES POUR LA LANGUE DE TRAVAIL

STATISTIQUE CANADA

Organisation matricielle du programme des langues officielles

Objectifs

Le programme des langues officielles à Statistique Canada repose sur une structure matricielle ayant pour toile de fond trois principes fondamentaux, à savoir le leadership de la direction, la responsabilisation des gestionnaires et la participation des employés.

Cette structure favorise la consultation et la participation de différents intervenants à tous les niveaux de l'organisme en vue d'obtenir leur rétroaction dans la gestion des langues officielles. Statistique Canada prend en considération le contexte particulier de tous les secteurs de l'organisme et évalue les conséquences possibles sur ces derniers des nouvelles mesures et politiques envisagées en matière de langues officielles. Ceci permet d'assurer, en bout de ligne, que les mesures qui sont adoptées et mises en place servent adéquatement l'ensemble du Bureau.

Leadership et visibilité

À Statistique Canada, la gestion des ressources humaines est considérée comme l'une des principales responsabilités des cadres hiérarchiques. Cette propriété de la fonction de gestion des ressources humaines repose sur une hiérarchie de comités de gestion.

Tous les cadres supérieurs sont membres d'au moins un de ces comités, auxquels ils sont régulièrement affectés par rotation. Des spécialistes en ressources humaines y participent, mais les cadres hiérarchiques prennent les initiatives et approuvent les décisions.

Comité des langues officielles

Depuis maintenant 25 ans, un Comité des langues officielles détermine l'orientation et le contenu du programme des langues officielles et guide la gestion des services de traduction et de terminologie ainsi que la formation linguistique.

Par l'entremise du Sous-comité du Comité du perfectionnement des ressources humaines, il rend compte au Comité supérieur de perfectionnement des ressources humaines (CPRH) présidé par le statisticien en chef et

composé des sept statisticiens en chef adjoints, dont la championne des langues officielles, et du directeur général des Ressources humaines.

Championne des langues officielles

Le Sous-comité du Comité du perfectionnement des ressources humaines agit comme organe opérationnel du CPRH. Coprésidé par deux statisticiens en chef adjoints dont l'un est la championne des langues officielles, il se compose d'un certain nombre de directeurs généraux, dont le directeur général des Ressources humaines, et de directeurs.

En plus d'assurer la visibilité du programme des langues officielles dans toutes les activités fonctionnelles du Bureau sur lesquelles se penche le Comité des politiques, la présence de la championne à ce Sous-comité permet de toujours garder présent à l'esprit le programme lorsque des décisions sont prises en matière de recrutement, de formation et de perfectionnement des employés.

Division des langues officielles et de la traduction

La Division des langues officielles et de la traduction appuie les travaux du Comité des langues officielles, élabore les lignes directrices du programme des langues officielles et conseille les gestionnaires sur les exigences juridiques et la mise en œuvre des politiques et programmes. La Division élabore et gère le programme ministériel de formation linguistique, planifie et surveille la formation individuelle des employés et les renseigne sur leurs droits et obligations en matière de langues officielles. Elle est aussi responsable de la gestion des services de traduction pour l'ensemble du Bureau, du contrôle de la qualité de tous les textes traduits et de la gestion, de la normalisation et de la diffusion de la terminologie liée aux activités spécifiques de Statistique Canada.

Le Comité des langues officielles supervise aussi deux sous-comités permanents et différents comités ad hoc :

Sous-comité d'uniformisation terminologique et linguistique

Le Sous-comité d'uniformisation terminologique et linguistique relève du Comité des langues officielles et a pour mandat d'uniformiser la terminologie et les usages linguistiques de Statistique Canada dans les deux langues officielles afin d'améliorer la qualité et l'efficacité de la communication écrite et ainsi aider les employés à travailler dans la langue officielle de leur choix.

Sous-comité des coordonnateurs des langues officielles

Chacune des quelque 60 divisions de Statistique Canada est représentée par un coordonnateur ou une coordonnatrice des langues officielles qui est à l'écoute des préoccupations de ses collègues pour identifier les situations que favorisent ou limitent l'utilisation des deux langues officielles au travail et qui peut suggérer au directeur ou à la directrice des façons concrètes d'améliorer la situation du bilinguisme dans son service.

Le Sous-comité des coordonnateurs des langues officielles a pour mandat 1) de trouver et de mettre en œuvre des moyens et des outils pour appuyer les coordonnateurs divisionnaires dans leurs tâches et pour faciliter l'échange des pratiques exemplaires, 2) de planifier et proposer des activités de promotion du bilinguisme à l'échelle du Bureau et 3) d'agir comme intermédiaire entre le Comité des langues officielles et le réseau des coordonnateurs divisionnaires des langues officielles.

Comités ad hoc

En 1997, le Comité des langues officielles a invité chaque division à mettre sur pied son propre groupe de discussion sur la langue de travail (aussi appelé comité divisionnaire des langues officielles) pour permettre aux employés de participer à la prise de mesures visant à promouvoir l'utilisation des deux langues officielles dans leur milieu de travail.

Par ailleurs, les sondages d'opinion que mène Statistique Canada auprès de ses employés depuis 10 ans, de même que les différentes études et vérifications internes qu'il réalise selon les besoins identifiés, permettent au Comité des langues officielles de suivre de près l'évolution des langues officielles en milieu de travail et de recommander des mesures pour accroître l'efficacité et l'image du programme des langues officielles à l'échelle du Bureau. Des groupes de travail et des groupes de discussion sont formés au besoin pour analyser les questions soulevées. Les résultats de ces sondages, études et vérifications servent à identifier les forces et les lacunes en matière de langue de travail et font l'objet d'un suivi rigoureux de façon à maintenir les acquis en place et à corriger les lacunes relevées.

Finalement, divers outils viennent appuyer les gestionnaires dans la mise en œuvre du programme des langues officielles :

Rencontres régulières avec les cadres hiérarchiques

Les conseillers de la Division des langues officielles rencontrent à intervalles réguliers les directeurs du bureau central et des bureaux régionaux afin de dresser le bilan des langues officielles dans leur secteur de compétence, revoir les objectifs en la matière et établir des stratégies et des engagements visant à améliorer la situation. Ces bilans sont ensuite fusionnés et présentés aux paliers supérieurs pour donner un portrait global de la situation dans l'organisation. Ces visites sont structurées pour souligner les progrès accomplis et les objectifs atteints de façons à s'inspirer des réussites pour pouvoir ensuite concentrer les efforts sur les points susceptibles d'amélioration.

Atelier sur la langue de travail

Pour que les employés puissent exercer leurs droits linguistiques et respecter ceux de leurs collègues, ils doivent connaitre ces droits et savoir comment les faire valoir en situation réelle de travail. Un atelier pratique sur la langue de travail est ainsi offert depuis le début de l'année aux employés et gestionnaires de Statistique Canada.

À l'aide de bandes vidéos, de mises en situation, de réflexions personnelles et de discussions en groupe, les participants sont invités à découvrir leur droits et obligations en matière de langues officielles et à discuter notamment des sujets suivants : offre active, communications entre bureaux, réunions bilingues, supervision, formation, concours et maintien des compétences en langue seconde.

Sondage d'opinion auprès des employés

Le sondage d'opinion permet de prendre connaissance des préoccupations que peuvent soulever les employés concernant l'utilisation des deux langues officielles en milieu de travail et, le cas échéant, de prendre les engagements nécessaires pour les aider à travailler dans la langue officielle de leur choix.

PRINCIPES DIRECTEURS

À Statistique Canada, le programme des langues officielles est l'affaire de tous et chaque employé peut participer à la prise de décision. La stratégie est axée sur le principe de l'imputabilité des cadres hiérarchiques et fait appel à des indicateurs de rendement fondés sur les résultats et le degré de satisfaction des employés.

La structure matricielle des comtés favorise la collégialité au sommet et renforce l'engagement de la haute direction (« buy-in »). Ces éléments permettent d'accroître l'efficacité du programme et de maintenir sa visibilité.

Les gestionnaires doivent donner l'exemple en matière de bilinguisme. Leur leadership à promouvoir l'utilisation équitable des deux langues officielles dans leur secteur de responsabilité est particulièrement important, car c'est en voyant leurs supérieurs agir concrètement que les employés peuvent sentir qu'ils ont réellement la possibilité d'utiliser la langue officielle de leur choix en milieu de travail.

Les employés, autant anglophones que francophones, participent à la prise de mesures visant à promouvoir l'utilisation des deux langues officielles dans leur milieu de travail par le biais de consultation, l'établissement de réseaux et l'échange des pratiques exemplaires.

Les échanges ainsi suscités à tous les échelons permettent de déterminer le seuil d'acceptation de certaines pratiques et de formuler des recommandations qui tiennent compte de la culture de l'organisation.

Approche inspirée de la norme ISO 9000

Pendant l'été de 1997, le sous-ministre de Revenu Canada a encouragé l'établissement de normes reconnues à l'égard de la qualité des services, ce qui cadrait bien avec la création prochaine de l'Agence. L'Administration centrale a lancé un appel aux régions afin de définir des initiatives susceptibles d'atteindre cet objectif. Cinq projets pilotes de certification ISO 9000 ont été acceptés, dont deux dans la région du Québec.

L'ISO et une organisation internationale de normalisation qui établit des normes en divers domaines, tels que l'ingénierie ou l'environnement. La norme ISO 9000 traite de l'assurance de la qualité. Elle prévoit un Système de gestion de la qualité (SGQ) fondé sur le principe de l'amélioration continue. La norme ISO 9001-2000 vient préciser les notions d'approche client et l'engagement de la direction en exigeant la mesure de ces éléments et du degré d'atteinte des objectifs. Étant donné le succès retentissant de cette approche dans les autres projets ISO que l'ADRC a entrepris, il a été décidé de s'en inspirer dans le cadre d'un projet pilote axé sur la langue de travail au sein de l'ADRC.

Objectifs du Système de gestion de la qualité - Langues officielles

Le succès des cinq projets pilotes ISO a donc incité la gestion à envisager la même approche pour l'application de la *Loi sur les langues officielles* en ce qui a trait à la langue de travail. En février 2002, le Comité de gestion de l'Agence (CGA) a approuvé la mise en place du Projet pilote « Système de gestion de la qualité - Langues officielles ». Le Projet, inspiré de la norme ISO, adoptera en fait une approche hybride.

Dans son plan d'action sur les langues officielles, l'Agence s'est donnée comme objectif, en 2002-2003, de doter ses gestionnaires des outils nécessaires à l'instauration et au maintien d'un milieu de travail respectueux de la langue officielle correspondant au choix de l'employé.

Le Projet pilote repose sur un engagement fondamental à créer au sein de l'Agence un milieu de travail respectueux de chacun. Il permet de mettre en place des mesures et des outils qui favoriseront la création d'un milieu de travail où le français et l'anglais sont utilisés équitablement, dans un esprit de respect mutuel. Le Projet pilote constitue une mesure importante qui permettra à l'ADRC de mieux se conformer à la *Loi sur les langues officielles* en ce qui a trait à la langue de travail.

Les deux volets du Système de gestion de la qualité

Le Système de gestion de la qualité est un outil qui vise à encourager les employés à respecter la *Loi sur les langues officielles* et à faire connaître les exigences de la *Loi* et des moyens de les appliquer dans leur travail

quotidien. Le Système de gestion de la qualité comporte deux volets. Le premier traite de la gestion du Système proprement dit. La gestion du Système inclut cinq procédures :

- Revue de la direction (revue périodique du Système de gestion de la qualité par la haute direction et prise de mesures correctives et préventives);
- Maîtrise des écarts (mécanisme de partage des pratiques exemplaires, de détection et correction des écarts accessible à tous les employés);
- Évaluation de la satisfaction des intervenants (mesure de l'efficacité du Système de gestion de la qualité);
- Audits internes (vérification de l'efficacité et de la mise en œuvre des procédures de revue de la direction, de maîtrise des écarts et d'évaluation de la satisfaction des intervenants);
- Gestion du Système (mécanisme accessible à tous les employés pour suggérer des améliorations au Système même et ses procédures).

Le deuxième volet offre des procédures et des outils aux employés et aux gestionnaires de l'Agence, afin de les aider à établir et à maintenir un milieu de travail respectueux des préférences linguistiques de chacun. Pour ce faire, le Projet pilote traite des exigences concernant la langue de travail dans les domaines suivants :

- Sensibilisation sur les droits et obligations en matière de langue de travail
- Communications (écrites et verbales);
- Instruments de travail d'usage courant et généralisé (y compris un site Web InfoZone);
- Supervision et évaluation du rendement;
- Réunions bilingues (conférences, téléconférences, groupes de travail, etc.);
- Formation et perfectionnement professionnel (activités élaborées par et pour les secteurs de travail participant au Projet).

Promesse qualité

La promesse qualité découle des valeurs qui sous-tendent la partie V de la *Loi sur les langues officielles* ainsi que des objectifs du Projet. À cette fin, le Comité du Projet, formé de représentants de l'Administration centrale, des Douanes, de l'Impôt, de la Direction générale des ressources humaines, du Secrétariat du Conseil du Trésor et de la région du Québec, a élaboré la promesse qualité sur laquelle repose le Système de gestion de la qualité - Langues officielles.

Des nombreuses consultations auprès d'intervenants des divers secteurs de l'Agence ont confirmé que la promesse qualité reflète à la fois l'esprit de la *Loi sur les langues officielles* et les valeurs de l'Agence, qui sont l'intégrité, le professionnalisme, le respect et la collaboration. Cette promesse a été entérinée par le Commissaire et le Comité exécutif du Projet lors de la cérémonie de dévoilement de la promesse qualité, le 12 juin 2002.

La promesse qualité est la suivante :

> « En tant qu'employé de l'Agence, et avec son appui, je m'engage à contribuer à un milieu de travail qui respecte les dispositions de la *Loi sur les langues officielles* en matière de langue de travail et des politiques connexes, et ce, dans un esprit de collaboration et de respect mutuel. »

Pour chaque employé, l'engagement à l'égard des valeurs de l'ADRC consiste à mettre en œuvre, par ses gestes et ses paroles, les valeurs fondamentales de l'organisation, qui sont à la base de toute action. Les employés, peu importe leur niveau hiérarchique, s'efforceront donc d'avoir des comportements personnels conformes aux valeurs de l'organisation, manifesteront leur appui aux valeurs d'intégrité, de professionnalisme, de respect et de collaboration de l'Agence et maintiendront ainsi l'intégrité de l'organisation. La promesse qualité en matière de langues officielles repose en effet sur la défense des normes éthiques et sociales de l'organisation (intégrité); l'atteinte des normes de rendement les plus élevées (professionnalisme); l'attention aux droits des autres (respect); et la collaboration avec les autres vers un but commun (collaboration).

Un Système de gestion de la qualité exige que les personnes de tous les niveaux (direction et employés) s'engagent pleinement afin de créer un milieu de travail propice à l'usage du français et de l'anglais au sein de l'Agence.

L'avenir

Le Projet pilote a initialement rassemblé des participants travaillant à l'Administration centrale et leurs homologues dans les régions (Québec et Nord de l'Ontario), afin d'avoir des employés qui occupent des postes ayant des profils linguistiques différents et qui travaillent dans l'une et l'autre langue quotidiennement. Les sous-commissaires de la Direction générale des programmes d'observation et de la Direction générale des douanes ont saisi l'occasion de montrer leur engagement à respecter la partie V de la *Loi sur les langues officielles* et ont déterminé les divisions et les secteurs de travail qu'ils voulaient voir participer au Projet pilote. Pendant la mise en œuvre du Projet, en novembre 2002, environ 900 personnes participaient au Projet. Elles travaillent dans les secteurs suivants :

- Région du Québec : l'ensemble de la Division des services à la clientèle des opérations douanières, et les divisions de l'impôt international des bureaux des services fiscaux de Laval et de Montréal;
- Région du Nord de l'Ontario : le Bureau international des services fiscaux, situé à Ottawa;
- Administration centrale : la Direction de l'impôt international, la Direction de la recherche scientifique et du développement expérimental, et la Direction de la politique et de la coordination opérationnelle (Direction générale des douanes).

En 2003-2004, pour la deuxième année du Projet, il est prévu que le nombre de participants doublera, avec l'ajout de nouvelles directions et d'une ou plusieurs autres régions. Finalement, en 2004-2005, le Projet pourra s'appliquera à l'ensemble de l'Agence.

Les avantages d'avoir un pays bilingue et la nécessité de maintenir deux communautés linguistiques viables à l'échelle du pays sont reconnues par la Constitution du Canada, la *Charte canadienne des droits et libertés* et la *Loi sur les langues officielles*.

Reflétant cette vision du pays, la *Loi sur les langues officielles* formule certaines exigences et demande de prendre des engagements à l'égard desquels toute institution fédérale se doit de rendre compte dans la mise en œuvre de ses différents programmes.

Parmi les engagements à prendre, il y en a qui sont plus particulièrement reliés au mandat de Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) en matière de citoyenneté et d'immigration. En vertu de la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles*, le Ministère s'engage à prendre des mesures pour favoriser l'épanouissement des minorités de langue française et de langue anglaise, d'appuyer leur développement et de promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne. Au gouvernement fédéral, il y a 27 institutions fédérales qui sont identifiées comme ayant un rôle important à jouer dans la mise en œuvre de cette partie. CIC est du nombre.

Par ailleurs, la *Loi sur les langues officielles* exige de la part des institutions fédérales que, dans certains bureaux identifiés à cet effet, elles servent le public dans la langue de choix de ce dernier (Partie IV). Il incombe aussi aux institutions fédérales de veiller à ce que dans les régions bilingues, le milieu de travail soit propice à l'usage effectif des deux langues officielles tout en permettant à leur personnel d'utiliser l'une ou l'autre (Partie V). Enfin, en vertu de la Partie VI, CIC s'engage à veiller à ce que ses effectifs tendent à refléter la présence au Canada des francophones et des anglophones.

La *loi sur l'immigration* et la *Protection des réfugiés* a pour objet, notamment, de favoriser le développement des collectivités de langue officielle en situation minoritaire au Canada.

L'engagement de CIC vise à favoriser l'épanouissement des minorités de langues officielles et, d'autre part, l'usage du français et de l'anglais comme langues de travail représentent un défi à relever. Dans ce contexte, le Ministère se donne un cadre de responsabilisation pour définir et préciser les rôles et responsabilités du gestionnaire et de l'employé.

Le cadre fait ressortir un nouvel intervenant pour rehausser la visibilité du programme de langues officielles au sein du Ministère. Il s'agit d'un agent de changement que l'on appelle Champion des langues officielles. Son rôle est précisé dans le cadre de responsabilisation. Au cœur des préoccupations en matière de langues officielles du ministère, le Champion ne remplace pas pour autant le gestionnaire et ne constitue pas un autre palier de gestion.

De plus, en raison de leur mandat, certains secteurs d'activités ont des responsabilités spécifiques en matière de langues officielles. Entre autres, il s'agit de Sélection, Réfugiés, Intégration, Régions, Région internationale, Ressources humaines ainsi que Communications, Politique, planification et recherche stratégiques.

Trois directions générales ont un rôle d'appui stratégique aux autres directions générales. Il s'agit de Communications quant aux Parties IV, V, VI, VII, Ressources humaines quant aux Parties IV, V, VI et Politique, planification et recherche stratégiques quant à la Partie VII. Cette dernière direction générale a comme principale responsabilité de définir, en consultation avec les autres directions générales, la position et les politiques de CIC relativement à la Partie VII.

Sélection, Réfugiés, Intégration, Régions et Région internationale jouent un rôle de tout premier plan pour promouvoir l'épanouissement et le développement des deux communautés de langue officielle en situation minoritaire, ainsi qu'au niveau de la promotion de l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne. Il leur appartient de prendre les mesures nécessaires pour intégrer les exigences de la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles* dans leurs activités.

L'imputabilité s'étend à tous les paliers hiérarchiques du ministère. Le cadre de responsabilisation définit le rôle et les responsabilités des sous-ministres adjoints, des directeurs généraux et de tous les gestionnaires. Il interpelle aussi les employés. Ceux-ci sont généralement les premiers à traiter avec les clients du ministère. Par voie de conséquence, un employé qui doit servir le client dans la langue de choix de ce dernier et qui ne le fait pas prive le citoyen de l'exercice d'un droit et hypothèque l'imputabilité de son supérieur et de l'ensemble de la ligne hiérarchique du ministère.

L'appropriation du cadre de responsabilisation par l'ensemble du personnel permettra d'assurer un meilleur appui au ministre et au sous-ministre dans leurs obligations de rendre compte. C'est alors que le cadre deviendra un outil qui permet d'assurer l'égalité de statut du français et de l'anglais à Citoyenneté et Immigration.

ANNEXE 2

RESSOURCES SUPPLÉMENTAIRES SUR LA LANGUE DE TRAVAIL

Évaluation du rendement

Documents disponibles sur le site Web du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (**www.tbs-sct.gc.ca/ollo/français**)

- Grille diagnostique (1998)
- Carte d'auto-évaluation du gestionnaire/employé (2002)

Documents disponibles sur le site Web du Sondage pour l'ensemble de la fonction publique auprès des fonctionnaires fédéraux
(**www.survey-sondage.gc.ca**)

- Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux (2002 et à venir)

Sensibilisation des gestionnaires et des employés

Documents disponibles sur le site Web du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (**www.tbs-sct.gc.ca/ollo/français**)

- La pièce à succès - la présidence des réunions bilingues (2002)
- La présidence des réunions: Comment tenir vos réunions dans les deux langues officielles (1990)
- Le français et l'anglais au travail - Ce que les employés fédéraux doivent savoir (1995)
- Prendre la parole : Des réunions dans les deux langues officielles (1992)
- *Loi sur les langues officielles* : version annotée (2001)

Reconnaissance de l'excellence

Informations disponibles sur le site Web du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (**www.tbs-sct.gc.ca/ollo/français**)

Statistique Canada : Prime d'excellence *Langues officielles* - Pour souligner des réalisations importantes, des initiatives remarquables ou des pratiques exemplaires à l'interne touchant le programme des langues officielles, Statistique Canada a instauré une Prime d'excellence Langues officielles qui est décernée chaque année par le statisticien en chef.

Informations disponibles sur le site Web du Commissariat aux langues officielles (**www.ocol-clo.gc.ca**)

Commissariat aux langues officielles : Prix Léon du Leadership - La commissaire a récemment institué le Prix Léon du Leadership du Commissariat aux langues officielles. Chaque année, ce prix rendra hommage à un dirigeant ou à une dirigeante d'une institution fédérale qui s'est distingué(e) par son leadership pour promouvoir la dualité linguistique et mettre en œuvre le programme des langues officielles au sein de son institution.